

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ

Environmentální politika ČR
Environmental Policy of the Czech Republic

Student:

Bc. Dominika Klašková

Vedoucí diplomové práce:

prof. Ing. Christiana Kliková, CSc.

Ostrava 2014

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra národohospodářská

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Dominika Klašková**
Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6202T027 Národní hospodářství
Specializace: 00 Národní hospodářství
Téma: **Environmentální politika ČR**
Environmental Policy of the Czech Republic

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Environmentální politika ČR
3. Analýza výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR
4. Hodnocení efektivnosti výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

COMMON, Michael and Sigrid STAGL. *Ecological Economics: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. ISBN 9780521016704.

JÍLKOVÁ, Jiřina a Jan PAVEL. *Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí*. Praha: IREAS, 2006. ISBN 9788086684314.

MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. ISBN 8073670038.

SLAVÍKOVÁ, Lenka, Eliška VEJCHODSKÁ a kol. *Ekonomie životního prostředí – teorie a politika*. Praha: Alfa, 2012. ISBN 978-80-87197-45-5.

TOŠOVSKÁ, Eva. *Právní a ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Vysoká škola veřejné správy a mezinárodních vztahů, 2004. ISBN 80-86855-03-1.


Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **prof. Ing. Christiana Kliková, CSc.**

Datum zadání: 22.11.2013

Datum odevzdání: 25.04.2014




doc. Ing. Zuzana Kučerová, Ph.D.
vedoucí katedry


prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Místopřísežné prohlášení

Prohlašuji, že celou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a s použitím ocitované odborné literatury a dalších zdrojů.

V Ostravě dne 25. dubna 2014

Dominika Klašková

.....
Dominika Klašková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala prof. Ing. Christianě Klikové, CSc. za cenné připomínky a rady při vypracování diplomové práce.

Obsah

1 Úvod.....	5
2 Environmentální politika.....	7
2.1 Přehled myšlenkových směrů v ekonomii životního prostředí.....	8
2.1.1 Neoklasická environmentální ekonomie	8
2.1.2 Nová institucionální ekonomie	9
2.1.3 Ekologická ekonomie	9
2.1.4 Institucionální ekologická ekonomie.....	10
2.1.5 Tržní přístupy k ochraně životního prostředí	11
2.2 Subjekty environmentální politiky	12
2.2.1 Stát a jeho instituce.....	12
2.2.2 Politické strany	13
2.2.3 Nestátní subjekty	13
2.3 Nástroje environmentální politiky	15
2.3.1 Členění dle formy stimulace.....	15
2.3.2 Členění dle míry direktivnosti	16
2.3.3 Hodnocení nástrojů.....	20
2.4 Financování ochrany životního prostředí	25
2.4.1 Národní programy	25
2.4.2 Fondy a programy EU	26
2.4.3 Daně.....	28
2.4.4 Poplatky	29
3 Analýza výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR	30
3.1 Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí	30
3.1.1 Státní rozpočet	31
3.1.2 Státní fondy	31
3.1.3 Územní rozpočty.....	31
3.2 Celkové výdaje na ochranu životního prostředí	36
3.2.1 Investice na ochranu životního prostředí.....	39
3.2.2 Neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí	44
4 Hodnocení efektivnosti výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR	48
4.1 Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů	48
4.1.1 Metody ekonomické analýzy a jejich využití pro hodnocení výdajů na ochranu životního prostředí.....	49

4.2 Hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na životní prostředí	52
4.2.1 Metodika hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na životní prostředí	52
4.2.2 Empirická část – hodnocení efektivnosti běžných výdajů obce Orlové na životní prostředí	56
5 Závěr	60
Seznam použité literatury	66
Seznam zkratk	70
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	
Seznam příloh	
Přílohy	

1 Úvod

„Pokud žiješ v souladu s přírodou, nikdy nebudeš chudý. Pokud žiješ podle mínění lidí, nikdy nebudeš bohatý.“

Lucius Annaeus Seneca

Ochrana životního prostředí patří v současné době ke stále diskutovanějším tématům, jelikož dopady a vliv environmentální politiky působí nejen na hospodářský růst, ale i na další základní ekonomické ukazatele, jako jsou inflace, nezaměstnanost, životní úroveň obyvatelstva atd. Environmentální politika přispívá k ochraně přírodního bohatství, motivuje podniky k ekologizaci hospodářství a dbá na zdraví a dobré životní podmínky obyvatel. S touto problematikou také značně souvisí alokace veřejných výdajů do oblasti ochrany životního prostředí a efektivnost těchto výdajů. Práce je zaměřena na ekonomickou stránku ochrany životního prostředí, zahrnující vznik ekonomických škod ze znečišťování životního prostředí a vynakládání finančních prostředků k omezení či eliminaci negativních dopadů vyplývajících ze špatného stavu životního prostředí.

Cílem práce je zhodnotit veřejné i celkové výdaje na ochranu životního prostředí a zjistit efektivnost běžných výdajů vybrané obce v oblasti ochrany životního prostředí.

Práce je členěna do 5 kapitol, včetně úvodu a závěru. První stěžejní kapitola je věnována teoretickým východiskům environmentální politiky v ČR. Tato kapitola je soustředěna k vymezení pojmu „environmentální politika“, subjektům environmentální politiky, jejím nástrojům a v neposlední řadě také k financování ochrany životního prostředí. Dále je zde pozornost zaměřena na stručný přehled myšlenkových směrů v ekonomii životního prostředí.

Ve druhé kapitole jsou analyzovány výdaje do oblasti ochrany životního prostředí v ČR. Výdaje směřující do oblasti ochrany životního prostředí patří k nejrozšířenějšímu a nejčastěji užívanému ukazateli péče o životní prostředí. Nejprve je kapitola orientována pouze na veřejné výdaje, které jsou financovány z centrálních zdrojů a územních rozpočtů. Dále jsou zde rozebrány jednotlivé složky veřejných rozpočtů, jimiž jsou státní rozpočet,

státní fondy a územní rozpočty. Následující podkapitola je tvořena celkovými výdaji, které se skládají z investic a neinvestičních nákladů. Tyto náklady jsou vynakládány jak soukromými podniky, tak i subjekty veřejné správy.

Poslední stěžejní kapitola je soustředěna na hodnocení efektivnosti výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR. Přestože je velikost environmentálních výdajů významným indikátorem, klíčovou charakteristikou by měla být efektivnost těchto výdajů. Oblast hodnocení však patří k problematickým oblastem veřejné ekonomie. Problémem je konstrukce jednotného ukazatele, jenž by umožňoval komparovat efektivnost výdajů. Zejména oblast ochrany životního prostředí patří k nejproblematičtější, jelikož nelze jednoznačně říci, zda mezi zvyšováním veřejných výdajů na ochranu životního prostředí a zvyšováním kvality životního prostředí existuje přímo úměrný vztah. V další části kapitoly jsou charakterizovány metody ekonomické analýzy a jejich využití k hodnocení výdajů na ochranu životního prostředí. Závěrečná část kapitoly je věnována hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na životní prostředí, kdy nejprve je vysvětlena zvolená metodika a poté následuje empirická část a její vyhodnocení.

2 Environmentální politika

Environmentální politiku (EP) můžeme definovat jako souhrn vládních opatření, jejichž cílem je předcházet dalšímu znečišťování životního prostředí (ŽP) nebo zvyšování kvality ŽP (Slavíková, Vejchodská et al., 2012).

Dle Ministerstva životního prostředí (MŽP) je politika ŽP zaměřena na „*uplatnění principů udržitelného rozvoje, na pokračování integrace hlediska životního prostředí do sektorových politik a na zvyšování ekonomické efektivnosti a sociální přijatelnosti environmentálních programů, projektů a činnosti.*“ (MŽP, 2012a).

Dále můžeme za EP považovat „*jakoukoli činnost vědomě uskutečněnou (nebo neuskutečněnou) s cílem ovlivnit lidskou aktivitu; činnost, jež má za cíl předcházet, snížit nebo zamezit škodlivým účinkům na přírodu nebo přírodní zdroje a jež zajišťuje, že člověkem způsobené změny životního prostředí nebudou mít škodlivé důsledky na člověka*“ (Slavíková, Vejchodská et al., 2012, str.148).

Dle Klikové, Kotlána et al. (2012, str. 246) se politikou ochrany životního prostředí (OŽP) rozumí: „*organizování, kontrola a realizace určité koncepce tvorby a ochrany životního prostředí státními orgány v existujících přírodních, historicko-kulturních, politicko-sociálních a hospodářských podmínkách země*“.

Česká informační agentura životního prostředí (CENIA, 2012) definuje politiku ŽP jako souhrn způsobů, kterými subjekty prosazují své zájmy v oblasti OŽP. V širším smyslu je stát chápán jako veřejná autorita, vytvářející právní normy a zasahující do situace na trhu. V užším smyslu je EP chápána jako řešení problémů v oblasti ŽP pomocí státních intervencí a nástrojů politiky ŽP.

2.1 Přehled myšlenkových směrů v ekonomii životního prostředí

Tato kapitola vychází z publikace „Ekonomie životního prostředí – teorie a politika“ od Slavíkové, Vejchodské et al. (2005).

2.1.1 Neoklasická environmentální ekonomie

Neoklasická environmentální ekonomie se jako samostatná vědní disciplína zrodila v 70. letech minulého století. Vznik tohoto myšlenkového směru je spojen se zvýšeným zájmem o OŽP. V rámci ekonomie ŽP představuje hlavní a teoreticky nejsilněji ukotvený myšlenkový proud. Hlavními představiteli jsou David Pearce, Charles Kolstad, Tom Tietenberg a Nick Hanley.

Neoklasikové jako první představili ucelenou teorii, která objasňuje příčiny poškozování ŽP. Hlavním přínosem této teorie bylo zavedení porovnávání nákladů a užitků různých variant využívání přírodních statků. Díky neoklasikům došlo k rozšíření využívání ekonomických nástrojů.

Neoklasická environmentální ekonomie vysvětluje pomocí tržních selhání znehodnocení ŽP. Zastánci tohoto směru považují vládu za orgán s rozhodovací pravomocí v oblasti EP. Řešením OŽP je dle neoklasické environmentální ekonomie veřejná EP, především v podobě uvalení daní na znečišťovatele. Hovoříme zde o tzv. internalizaci externalit, tj. začlenění nákladů externalit do ceny statků a služeb. Vtažením negativních externalit do výrobní kalkulace se externí náklady přemění na náklady interní. Tím dochází k úpravě tržních cen a k obnovení rovnováhy na dokonale konkurenčních trzích.

Přestože je tento myšlenkový směr kritizován za své explicitní a implicitní předpoklady (nechybující vláda, exogenně dané instituce atd.), je nadále významným a rozvíjejícím se oborem ekonomie ŽP.

2.1.2 Nová institucionální ekonomie

Tento myšlenkový směr vznikl v 60. letech minulého století. Nová institucionální ekonomie Ronalda Coaseho vychází ze stejného vymezení problémů, jako neoklasická environmentální ekonomie, avšak nástroje jsou rozšířeny o bilaterální vyjednávání mezi znečišťovatelem a poškozeným. Neoklasická environmentální ekonomie je obohacena o fungování institucí, jež ovlivňují chování spotřebitelů. Hlavní přínos Coaseho spočívá v prosazování vlastnických práv. Jestliže by transakční náklady byly nulové a vlastnická práva by byla jasně vymezená, došlo by vyjednáváním mezi znečišťovatelem a poškozeným k optimalizaci výše znečištění. V případě, že transakční náklady nulové nejsou dochází k vyjednávání o míře poškození ŽP pouze v situaci, kdy zvýšení hodnoty produkce je vyšší než náklady související s vyjednáváním. Podmínkou úspěšného vyjednávání tedy jsou nízké transakční náklady a správně vymezená vlastnická práva.

2.1.3 Ekologická ekonomie

Ekologická ekonomie vznikla v 70. letech 20. století jako silná kritická alternativa vůči neoklasické environmentální ekonomii. Zakladateli tohoto směru jsou ekonom a filozof Kenneth Boulding, ekonom Herman Daly a přírodovědec Robert Costanza.

Tento myšlenkový směr studuje vzájemné působení mezi ekonomikou a ekosystémy. Ekonomie zkoumá lidské jednání a způsoby, jakými lidé uspokojují své potřeby. Ekologie je zaměřena na vztahy mezi organismy a živým i neživým prostředím. Představitelé tohoto směru považují ŽP za dynamický systém, který je silně provázán s hospodářským systémem.

Dle ekologické ekonomie je degradace ŽP zapříčiněna nejen selháváním tržních mechanismů, ale i individuálně motivovaným jednáním člověka a jeho přístupem k přírodě. Tato teorie vychází z přesvědčení, že ani potenciálně dokonalý trh nemusí být schopen přírodu dostatečně chránit, protože v preferencích lidí se neodráží skutečná hodnota ekosystémů. Stejně jako neoklasická environmentální ekonomie spatřuje řešení OŽP v neselhávající vládě, která je schopna uplatňovat udržitelnou EP.

Ekologická ekonomie předložila odlišný výklad příčin environmentálních problémů ve srovnání s neoklasickou environmentální ekonomikou. Hlavním cílem bylo objasnit neudržitelnost neoklasických řešení a nabídnout alternativní pohled na OŽP. Hlavním přínosem tohoto myšlenkového směru bylo definování a rozvinutí normativních konceptů (udržitelný rozvoj, limity ekonomického růstu).

2.1.4 Institucionální ekologická ekonomie

Na ekologickou ekonomii navázala institucionální ekologická ekonomie, kdy je zdůrazňován význam institucí pro správu přírodních zdrojů. Existuje celá řada definic pojmu „institute“. V této práci budou tímto pojmem označována společenská pravidla, která uspořádávají politické a ekonomické vztahy mezi lidmi. Tento směr vznikl v 80. letech minulého století. Hlavními představiteli jsou Dan Bromley, Oran Zoumy, Arild Vatn, Jouni Paavola a další. Pozornost je soustředěna zejména na praktické fungování režimu správy přírodních zdrojů s cílem odhalit instituce, které zajišťují udržitelnou správu ekosystémů.

Institucionální ekologická ekonomie je definována jako: *„empirický směr, který se zaměřuje na aktuálně využívaná pravidla hry, kdy cílem je porozumět skutečné roli, kterou hrají instituce jako determinanty výstupů interaktivního lidského jednání“* (Slavíková, Vejchodská et al., 2012, 91 str.). Tento směr vychází z provázanosti lidské společnosti s ekosystémy.

Dle institucionální ekologické ekonomie jsou příčinou poškození ŽP nevhodně nastavené instituce motivující jednotlivce k vyčerpávání přírodních zdrojů. Za prostředek k dosažení udržitelného využívání přírodních zdrojů je považováno určení „správných“ institucí. Ekonomové tohoto směru považují za vhodné organizovat režimy správy s ohledem na přirozené hranice ekosystémů a začlenění přímých uživatelů do rozhodování.

2.1.5 Tržní přístupy k ochraně životního prostředí

Od 80. let 20. století se začínají důrazně prosazovat myšlenky liberálně orientovaných ekonomů. Za tržní přístupy k OŽP označujeme rakouskou ekonomii ŽP a tržní environmentalismus. Oba přístupy stavějí na poznatcích rakouské ekonomické školy, která od 50. let kritizuje neoklasickou teorii blahobytu a později i samotnou environmentální ekonomii.

Rakouská ekonomie ŽP

V současnosti je rakouská ekonomie ŽP reprezentována zejména Waltrem Blockem a Royem Cordatem. Tento myšlenkový směr klade důraz na svobodný trh a svobodné jednání lidí bez zásahů státu.

Tržní environmentalismus

Za představitele tržního environmentalismu lze kromě zakladatele Terryho Andersona považovat také Johna Badena, Richarda Stroupa, Bruce Yandleho a další. Inspirací pro Andersona byly myšlenky teorie veřejné volby a nová institucionální ekonomie. Tržní environmentalismus je zaměřen na roli vlastnických práv v OŽP a zároveň akceptuje širší úlohu státu. Představitelé tržního environmentalismu se soustřeďují na obhajobu soukromého vlastnictví z pohledu efektivnosti.

Oba tyto přístupy se v mnohém vzájemně propojují a dochází k podobným závěrům ohledně vhodného režimu správy přírodních zdrojů. Pojetí tržních přístupů je naprosto odlišné oproti předchozím myšlenkovým přístupům. Vládní regulace a poskytování přírodních zdrojů veřejným sektorem jsou označovány za příčiny degradace přírodních zdrojů. Řešením problémů by bylo definování individuálních vlastnických práv ke statkům ŽP. Avšak vyvstává zde otázka, jak definovat vlastnické právo na vodu, vzduch atd. K tomu, aby tržní mechanismus fungoval, je potřeba zajištění vymahatelnosti práv. Nedílnou součástí obou protržních směrů je analýza vládních selhání, která poskytuje argumenty pro odmítnutí současné EP.

2.2 Subjekty environmentální politiky

EP je záležitostí celé společnosti, na její přípravě a provádění by se měl podílet celý společensko-politický systém. Ve skutečnosti se však na tvorbě environmentální konceptů, zákonů či opatření podílejí jen vybrané subjekty.

Subjekty lze rozdělit do několika skupin. Pro tuto práci bylo zvoleno členění dle Lisy a Pána (2012), kdy subjekty EP tvoří stát a jeho instituce, politické strany, nestátní subjekty a mezinárodní organizace. Část charakteristiky jednotlivých subjektů EP je čerpána od Mezřického (2005).

2.2.1 Stát a jeho instituce

K subjektům státu patří parlament, vláda, ministerstva, vládní agentury, byrokracie či policie a armáda. Plány a programy týkající se OŽP navrhuje a koordinuje vláda. Ta také předkládá návrhy zákonů k projednání a schválení parlamentu. Ústřední orgány státní správy (ministerstva, vládní agentury, atd.) připravují plány a prováděcí programy. Koordinátorem přípravy plánů a zpracovatelem hlavních částí plánů bývá MŽP. Parlament projednává EP, která je schválena vládou. Také se zabývá zprávami o stavu ŽP, které jsou předkládány MŽP. Do činnosti byrokracie veřejné správy lze zahrnout především odhalování vznikajících environmentálních rizik, navrhování priorit řešení, sestavování plánů a prováděcích programů atd. Byrokracie dbá o to, aby chování znečišťovatelů odpovídalo povinnostem vyplývajících ze zákona. Česká inspekce ŽP zastává zvláštní roli v procesu prosazování environmentálních požadavků. Jedná se o kontrolní orgán veřejné správy. Česká inspekce ŽP je pověřena dozorem nad respektováním zákonných norem v oblasti ŽP. Dohlíží také na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti ŽP. K subjektům státu lze zařadit také speciální policejní útvary, které posuzují závažnost porušování zákonných povinností v oblasti ŽP. Tyto útvary se podílejí také na přípravě podkladů, sloužících k rozhodnutí o trestní odpovědnosti pachatelů. Soudy zastávají roli posuzovatele trestní odpovědnosti a rozhodují o náhradách škod, které vznikly při porušení předpisů o OŽP. Armáda se podílí na realizaci EP zásahy při přírodních a hospodářských katastrofách. V minulosti však patřila k subjektům, které značně ničily ŽP.

Podoba EP je výsledkem střetu zájmů, které jsou prezentovány vládními (i nevládními) politickými stranami a ministerstvy. K aktérům, kteří nejvýrazněji vytváří a mění koncept EP patří ministerstva a resorty, jejichž činnost nejvíce ovlivňuje ŽP (průmysl a obchod, doprava, zdravotnictví, zemědělství, energetika).

2.2.2 Politické strany

Politické strany stojí mimo systém státních orgánů, avšak nespádají ani mezi nestátní subjekty. Z právního hlediska spadají mezi veřejnoprávní instituce, avšak ve skutečnosti se podílejí na vytváření a realizaci politiky. A v případě, že mají zástupce ve státních institucích, tvoří součást politického systému. K posunu došlo v době, kdy se různé nevládní organizace na OŽP začaly samy přeměňovat na politické strany – „strany zelených“. Vznik těchto stran ve většině zemí neznamenal zásadní změnu vládní politiky. Jedná se o strany s omezenou voličskou podporou (Mezřický, 2005). Problematika ŽP se v programech politických stran začala objevovat až od 60. let minulého století.

2.2.3 Nestátní subjekty

Tvorba EP, její provádění a další související činnosti nejsou výlučně funkcí subjektů politického systému. Až za účasti široké veřejnosti může být EP účinná. Do skupiny nestátních subjektů lze zahrnout veřejné zájmové skupiny, komerční, výrobní, obchodní, finanční a jiné organizace, mezinárodní organizace a samozřejmě také masmédiu a internet.

Zájmové skupiny se často podílejí na rozpoznávání problémů a navrhují jejich řešení. K nejdůležitějším aktivitám těchto organizací patří výchova veřejnosti k environmentálnímu uvědomění, shromažďování informací, které využívá veřejná správa, plnění vybraných úkolů monitoringu, hledání kompenzací, iniciování reforem právních úprav ochrany životního prostředí a účast na procesu prosazování. Veřejné zájmové organizace plní významnou, obecně výchovnou funkci. Vyvolávají politický zájem o řešení problémů OŽP, přispívají k lepší informovanosti veřejnosti. Typickým příkladem mohou být zájmové organizace, jako myslivci, zahrádkáři, atd.

Dalšími nestátními subjekty jsou komerční, výrobní, obchodní a další organizace. Role těchto subjektů bývá úzce spjata se zaměřením jejich činnosti. Přestože je zájmem těchto organizací zisk, hledají při prosazování svých ekonomických zájmů kompromisní řešení, které omezují tlak na ŽP. Do této skupiny subjektů můžeme začlenit také tzv. „zelené spotřebitele“, kdy se jedná o environmentálně uvědomělé spotřebitele, kteří preferují výrobky poskytující záruku ekologické nezávadnosti. K rozvíjení takových preferencí je ovšem potřeba přístupu ke spolehlivým informacím. Odběratelé a prodejci mají obvykle převahu nad dodavateli a mohou tedy působit na jejich environmentální profil a pověst na veřejnosti. Mohou využít svou kupní sílu a tím zajistit, aby dodavatelé dodržovali environmentální požadavky. Vzájemné ovlivňování mezi dodavateli, odběrateli a prodejci se převážně děje bez zásahu veřejné správy.

Dále k nestátním subjektům patří institucionální investoři. V posledních desetiletích vznikaly a rostly počty specializovaných environmentálně uvědomělých investičních fondů. Investoři požadují informace o vztazích k OŽP po podnicích, do nichž se rozhodli investovat.

Také role bank může významně přispívat ke zvýšení environmentální odpovědnosti firem. Neoddělitelnou součástí žádosti o poskytování půjček se stává environmentální audit. Stále citlivější na vztah klientů k ŽP se stávají pojišťovny. Projevuje se to ve výši pojistného.

Řadu let se rozvíjí také environmentální poradenství. Konzultanti provádějí celkové hodnocení vztahu firem k OŽP. Po tomto zhodnocení může být firmě poskytnuto mnoho podnětů na zlepšení. Služby poradců zahrnují hodnocení rizik, školení zaměstnanců, nakládání s nebezpečnými odpady, prevenci znečištění apod.

O environmentálních problémech informují veřejnost samozřejmě i média. Informační toky jsou určovány preferencemi široké veřejnosti. Méně transparentní je role internetu a sociálních sítí, které utváří ať už pozitivním nebo negativním způsobem názory veřejnosti v oblasti ŽP. Média hrají významnou roli při rozpoznávání environmentálních problémů. Přijetí a realizace jistých opatření či řešení bývají značně ovlivňována tím, na kterou stranu se postaví sdělovací prostředky.

Posledním subjektem dle tohoto členění jsou mezinárodní organizace. Tyto organizace ovlivňují EP na globální, regionální, národní i lokální úrovni. Do této složky subjektů lze zahrnout mezinárodní vládní organizace (Organizace spojených národů), mezinárodní finanční organizace (Světová banka, Mezinárodní měnový fond), další instituce sdružující státy, mezinárodní nevládní organizace a nadnárodní korporace.

2.3 Nástroje environmentální politiky

K naplňování cílů EP se využívá celá škála nástrojů. Jejich vhodný výběr je z mnoha důvodů obtížný. Jednotlivé instrumenty se mohou navzájem doplňovat či naopak působit protichůdně.

K řešení environmentálních problémů je v obecné rovině upřednostňován nástrojový mix, tj. uplatňování nástrojů, které se vzájemně doplňují. Zastoupení jednotlivých nástrojů EP se může při řešení konkrétních problémů OŽP v nástrojovém mixu měnit, avšak všechny by měly sledovat stejné cíle, kterými jsou účinnost, efektivnost a prevence. Základem cíle účinnosti je dosáhnout zlepšení stavu ŽP. Tento cíl je naplňován pomocí zvyšování kvality povrchových a podzemních vod, zvyšováním recyklace odpadů a snižováním emisí CO₂. Každý z nástrojů klade důraz na jiný z výše uvedených cílů (Slavíková, Vejchodská et al. 2012).

Nástroje lze členit na základě různých kritérií. Pro tuto práci bylo zvoleno členění dle Slavíkové, Vejchodské et al. (2012), kdy jsou nástroje děleny dle formy stimulace na nástroje pozitivní a negativní stimulace a dle míry direktivnosti na nástroje administrativní, ekonomické a doplňkové.

2.3.1 Členění dle formy stimulace

Dle formy stimulace rozlišujeme nástroje na OŽP na pozitivní a negativní. Nástroje pozitivní stimulace usměrňují činnost ekonomických subjektů tak, aby nedocházelo k poškozování ŽP. Nástroje negativní stimulace se vztahují k již vzniklému poškození ŽP.

Nástroje pozitivní stimulace

Nástroje pozitivní stimulace jsou nástroje, které podněcují takové jednání a chování subjektů v ekonomice, které má pozitivní vlivy na ŽP. Nabízením finančních výhod či odměn jsou ekonomické subjekty motivovány k OŽP nad rámec legislativních povinností. Lze zde zařadit daňová zvýhodnění a subvence.

Nástroje negativní stimulace

Nástroje negativní stimulace motivují k určitému jednání a trestají subjekty za jednání, které má negativní dopad na ŽP. Tyto nástroje nutí ekonomické subjekty k zahrnutí nákladů vznikajících v důsledku škod na ŽP do celkových nákladů. Patří zde například pokuty, sankce, daně, poplatky a náhrady škod.

2.3.2 Členění dle míry direktivnosti

Dle míry direktivnosti rozlišujeme nástroje EP na administrativní, ekonomické a dobrovolné. Stejně členění, avšak s jiným názvoslovím popisuje Vlčková et al. (2008), kdy jsou nástroje politiky OŽP členěny na administrativní, ekonomické a doplňkové.

Administrativní nástroje

Administrativní (normativní) nástroje jsou založeny na donucovací pravomoci orgánů státní správy. Formou přímého zákazu, příkazu či předepsaného postupu se snaží donutit ekonomické subjekty ke změně vlivu na ŽP. Podstatou je nerovnoměrné postavení dvou aktérů – státu a znečišťovatelů. Do skupiny těchto nástrojů lze zařadit příkazy, zákazy, normy, standardy, limity, kvóty, povinné postupy a technologie atd.

V souvislosti s ekonomickou teorií (především ekologickou ekonomií) lze říci, že administrativní nástroje by měly zajišťovat udržitelnou úroveň využívání ŽP. Dle Commona a Stagla (2005) se i přes řadu nevýhod jedná o nejpříjemnější řešení pro nejvíce zájmových skupin (znečišťovatele, stát i ochránce ŽP).

Další zájmová skupina – environmentalisté (ochránci ŽP) se k administrativním nástrojům přiklání zejména proto, že jiné nástroje (daně, dotace) nezaručují naplnění cílů EP. Co se týče státu, tak ten preferuje tyto nástroje z důvodu jednoduchosti a jednoznačnosti.

Štěpánek (1997) poukazuje na řadu nedostatků vyplývajících z uplatňování administrativních nástrojů v nejvyspělejších zemích. Upozorňuje na velmi vysokou nákladovost přímé regulace a relativně nízkou efektivnost. Dalším negativem je to, že znečišťovatelé jsou donuceni splnit dané předpisy, avšak dále již nejsou vedeni k pozitivnímu překračování splněných limitů. Jako každý donucovací systém tedy u znečišťovatelů vyvolává odmítavé postoje. Následující nevýhoda souvisí s plošnou aplikací normativních požadavků, kdy následkem jsou tvrdé ekonomické dopady pro mnoho subjektů. Tyto subjekty pak vytváří silný a mnohdy úspěšný nátlak na politiky a orgány státní správy ve smyslu zmírnění předpisů, čímž původní záměr ztrácí význam. Také je zde kladen značný důraz na administrativu.

Tyto nástroje by měly být využívány především ve výjimečných situacích, kdy je potřeba v krátké době zabránit zhoršování ŽP. V zemích či oblastech se silně znečištěným ŽP má použití administrativních nástrojů své opodstatnění. Hrozí zde totiž výrazné zhoršení zdravotního stavu obyvatel a nevratnost změn v přírodním prostředí. V podmínkách ČR je situace v oblasti znečištění ŽP stále vážná, proto nelze tyto nástroje, i přes veškerá jejich negativa, zásadně odmítat (Hájek, 2000).

Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje jsou založeny na tržně orientovaném přístupu. Jednotlivé nástroje působí na ceny výrobních faktorů, a tím na ceny samotných produktů. Nástroje tohoto typu jsou prosazovány od 80. let 20. století.

Ekonomické nástroje odpovídají nejvíce pojetí neoklasické environmentální ekonomie a do jisté míry i environmentalistů. Hlavním znakem ekonomických nástrojů je využívání cenového mechanismu k regulaci ekonomických aktivit. Tento mechanismus je dle Jílkové (2003) uplatňován dvojím způsobem. Environmentální regulace stanovuje cenu, přičemž výstupem tržního procesu je míra užívání ŽP. Druhý způsob definuje, jaké

množství statků ŽP může být spotřebováno ekonomickými subjekty. Typickými příklady ekonomických nástrojů jsou daně, poplatky, zálohy, subvence či dotace. Nejpoužívanějšími jsou daně a poplatky. V oblasti OŽP se jedná o tzv. ekologické daně, které mají vliv na rozhodování subjektů ve prospěch ŽP.

Kritikové uvádějí, že ekonomické nástroje, které jsou založeny na stanovení ceny, nejsou schopny zaručit dosažení dané kvality ŽP. Roli zde hrají i faktory týkající se „obchodování“ s ŽP a vyplácení se z povinnosti snižovat negativní dopad na ŽP. S tímto souvisí nejvíce diskutovaný nástroj – obchodovatelná emisní povolení. Tento nástroj měl být původně využit ke zlepšení kvality ovzduší, avšak v poslední době roste zájem o aplikaci tohoto nástroje i do ostatních oblastí OŽP (např. odpady). Tato obchodovatelná povolení kombinují výhody administrativních a ekonomických nástrojů. Nejprve je stanoven kvantitativní cíl, většinou se jedná o přípustné množství znečištění, a poté se jednotlivým znečišťovatelům dle různých kritérií rozdělí práva ke znečišťování ŽP. Mezi jednotlivými subjekty mohou být tato práva obchodována. Subjekty, jenž produkují více znečištění, než představují jejich emisní práva, mohou nakupovat tato práva od subjektů, které naopak mají emisních práv nadbytek. Hlavním smyslem tohoto nástroje je, že subjekt znečištění srovná mezní náklady na zamezení tohoto znečištění s cenou emisních práv. V případě, že jsou náklady vyšší než cena povolenek, producent znečištění preferuje nákup povolenek před realizací nákladných opatření a naopak. Následkem je úspora nákladů a dosažení stanoveného cíle. Důležitou podmínkou však je jednoznačná identifikace původce znečištění a možnost stanovení kvantitativního cíle (Vlčková et al., 2008).

K přednostem těchto nástrojů patří využívání jejich tržních vlastností při regulaci OŽP. To, co je u administrativních nástrojů považováno za negativa, působí u ekonomických nástrojů jako pozitiva, neboť tyto nástroje eliminují nedostatky administrativních nástrojů a podporují ekonomickou a ekologickou efektivnost (Hájek, 2000).

Dobrovolné nástroje

Znečišťovatelé využívají také dobrovolné nástroje EP. Jde o dobrovolné iniciativy jednotlivců a firem, které vedou k naplňování cílů. Tyto iniciativy jsou jak decentralizované (činnost nevládních organizací, přímé soukromé investice firem), tak podporované dobrovolnými nástroji EP. Dobrovolné nástroje pozitivně motivují organizace k odpovědnému přístupu k OŽP.

Dle Tošovské (2004) lze rozlišovat tři typy dobrovolných nástrojů – jednostranné závazky znečišťovatelů, veřejné dobrovolné programy a vyjednané dohody. První zmiňovaný typ dobrovolných nástrojů – jednostranné závazky připravují a přijímají samotné firmy. Ke kontrole plnění stanovených závazků může být najat třetí subjekt, čímž se zvýší důvěryhodnost přijatého závazku. Podstatou veřejných dobrovolných programů je přijetí daných pravidel sestavených pro podnik veřejnou institucí. Nejpoužívanějším dobrovolným nástrojem jsou vyjednané dohody, které jsou mezi firmami a veřejným subjektem. Takové dohody mohou, ale nemusí být právně závazné. Vyjednané environmentální dohody jsou považovány za nákladově efektivnější než administrativní nástroje, avšak méně efektivní než nástroje ekonomické.

Předpokládá se, že ekonomické subjekty jsou schopny se dohodnout na plnění určitých environmentálních cílů, které přesahují zákonem stanovený rámec povinností. Mezi původci znečištění a státem mohou být uzavírány dobrovolné dohody, v nichž je postavení subjektů rovnocenné. Podstatnou výhodu lze spatřovat v tom, že vyjednávání se účastní opravdu ti, kteří produkují negativní externalitu nebo jsou jimi dotčeni. Dobrovolné dohody mohou u firem předcházet regulaci a umožňují podnikům zachovat si vliv na naplňování cílů.

Dalším dobrovolným nástrojem jsou dobrovolné závazky. Ty jsou formalizovány určitým národním programem, ke kterému se může výrobce přihlásit. Jedná se zejména o následující programy – Národní program pro označování ekologicky šetrných výrobků a služeb¹, Národní program EMAS², Národní program čistší produkce³ a další.

V praxi můžeme nalézt i decentralizované jednání organizací a jednotlivců, jejichž cílem je podpora OŽP. Na takovémto jednání se stát nijak nepodílí. Jde o dobročinnosti ve smyslu přímých investic do konkrétních záměrů nebo o podporu nevládního sektoru, kdy je cílem řešení vybraných environmentálních problémů. Decentralizované iniciativy mohou realizovat činnosti, které jsou z jejich pohledu státem opomíjené. Nejčastěji se týkají lokálních problémů či situací a rozvíjejí potenciál občanské společnosti.

2.3.3 Hodnocení nástrojů

K posuzování vhodnosti daných nástrojů k řešení konkrétního environmentálního problému jsou vyvíjeny metodiky hodnocení. Nástroje se od sebe liší okamžikem působení, formou stimulace a mírou direktivnosti. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) hodnotí nástroje EP z důvodu umožnění jejich srovnání. Dále hodnocení slouží k určení míry účinnosti využívaných nástrojů, ke komparaci existujících a potenciálních nástrojů atd. Za nevýhodu hodnocení můžeme považovat vysoké nároky na finanční prostředky, vstupní data a čas.

Pro tuto práci bylo zvoleno hodnocení nástrojů EP dle OECD, kdy jsou nástroje hodnoceny na základě různých kritérií.

¹ Jde o národní program ČR, který byl založen na základě vládního usnesení č.159 z roku 1993. Vlastníkem ochranné známky byl původně Český ekologický ústav, který se roku 2005 transformoval na Českou informační agenturu životního prostředí. Ekologicky šetrné výrobky a služby jsou označovány ochrannou známkou. Účelem označování je informovat spotřebitele o tom, že daný výrobek je k ŽP „přátelský“ a že jeho spotřeba má menší nebo žádné negativní ekologické dopady ve srovnání s produkty, které toto označení nemají. O udělení ochranné známky může požádat každý výrobce, jehož produkt vyhovuje požadavkům uvedených v tzv. směrnici pro příslušnou výrobovou kategorii.

² Národní program EMAS (Eco Management and Audit Scheme) byl zřízen EU za účelem zjišťování a sledování vlivu činnosti organizací na životní prostředí a případného snižování negativních dopadů.

³ Úkolem Národního programu čistší produkce je změnit přístup podniků, samosprávy, státní správy a veřejnosti k volbě opatření, která zajišťují ochranu ŽP.

Kritéria hodnocení ekonomických nástrojů

Dle OECD lze kritéria hodnocení rozčlenit do sedmi kategorií, které jsou sledovány pro celkové zhodnocení ekonomických nástrojů EP. Hodnocenými kategoriemi jsou:

- environmentální účinnost,
- ekonomická efektivnost,
- administrativní a vyvolané náklady,
- příjmy,
- širší ekonomické efekty,
- „měkké“ efekty,
- dynamické efekty a inovace.

1) Environmentální účinnost

Environmentální účinnost hodnotí, zda nástroj splnil předem stanovený cíl. Jestliže ano, tak v jaké míře došlo ke zlepšení kvality ŽP. Účinnost ekonomických nástrojů je spojována s určitou mírou nejistoty, kdy výsledek závisí na reakci ekonomických subjektů, na rozdíl od administrativních nástrojů, kde je výsledek regulace víceméně předem znám.

Měření environmentální účinnosti může mít mnoho podob. Například mohou být kalkulovány ekonomické efekty regulací, které jsou měřené v peněžních jednotkách. Tento způsob měření je považován za nejvhodnější. Měření je komplikováno sekundárními efekty (např. snížení emisí SO₂ jako vedlejší dopad politik snižování emisí skleníkových plynů) a diskontováním, které musí být zahrnuto všude, kde náklady i užitky vznikají v průběhu času.

2) Ekonomická efektivnost

Obecně jsou ekonomické nástroje oproti administrativním preferovány z důvodu nižších nákladů. V této souvislosti jsou hodnoceny přímé náklady na dosažení změn chování původců znečištění. U podniků to jsou náklady na nákup nových technologií a provoz nových zařízení, která pomáhají zlepšovat kvalitu ŽP. U spotřebitelů se jedná o měřitelné výdaje domácností spojené s působením daného nástroje. Největším problémem měření ekonomické efektivnosti jsou vstupní data, kdy je velmi obtížné tato

data zjistit. Složitá je i komparace firemních nákladů na různé technologie, jestli-že se liší kvalita produktu.

3) Administrativní a vyvolané náklady

Velmi významné je také měření administrativních a vyvolaných nákladů. Z ekonomického hlediska se jedná o tzv. ztrátu mrtvé váhy, jelikož regulací jsou pohlcovány potenciálně produktivní zdroje. Administrativními náklady jsou veškeré administrativní náklady vznikající veřejnému sektoru v souvislosti se správou daného nástroje. Jsou zde zahrnuty náklady na měření, výběr daní a poplatků, monitoring, informační náklady a další. Vyvolané náklady vznikají v soukromém sektoru při hledání způsobů, jak vyhovět regulaci.

Dle Jílkové a Pavla (2006) mají tyto dva druhy nákladů povahu transakčních nákladů a nevznikaly by, kdyby neexistovala environmentální regulace. Minimalizace takových nákladů je žádoucí na straně veřejného sektoru i firem. Pro měření administrativních nákladů se využívají různé metody, u vyvolaných nákladů je používáno dotazníkové šetření. Problém lze spatřovat ve vyjádření času, který je pracovníky věnován agendě související se správou příslušných nástrojů EP.

4) Příjmy

Některé ekonomické nástroje vytvářejí, na rozdíl od administrativních nástrojů, veřejný příjem. Jedná se především o nástroje daňového a poplatkového typu. Mezi environmentální účinností a schopností generovat veřejné příjmy však existuje inverzní vztah. Čím účinnější ekonomické nástroje jsou, tím nižší příjmy plynou do veřejných rozpočtů. Je tomu tak proto, že se snižuje základ, ze kterého se daň nebo poplatek odvádí. Takto vytvořené příjmy plynou jak do veřejných rozpočtů, tak do mimorozpočtových fondů.

5) Širší ekonomické efekty

Do tohoto kritéria hodnocení spadá řada ekonomických nákladů a užitků vyplývajících z uplatňování jednotlivých nástrojů. K širším ekonomickým efektům patří dopady na cenovou hladinu, ekonomický růst, obchodní bilanci, zaměstnanost, distribuci příjmů, inovace atd.

Hodnocení je závislé na délce sledovaného období, kdy posuzujeme vliv ekonomických nástrojů. Jílková a Pavel (2006) dokládají, že v krátkém období se projevují zejména dopady na cenovou hladinu. Je tomu tak především z důvodu nízké elasticity nabídkové křivky. Zvýšení elasticity nabídky a pokles ceny lze očekávat v dlouhém období. Dopady různých nástrojů environmentální regulace na makroekonomické veličiny je však obtížné kvantifikovat. K hodnocení širších ekonomických efektů se využívají makroekonomické modely.

6) „Měkké“ efekty

Za měkké efekty lze považovat dopady uplatnění ekonomických nástrojů. Tyto dopady jsou obtížně vyčíslitelné. Příkladem můžeme být tzv. signální efekt na chování ekonomických subjektů. Jedná se o to, že i nízká ekologická daň, která je uvalena na vybranou komoditu, může ovlivnit rozhodování environmentálně uvědomělých spotřebitelů, jelikož signalizuje negativní dopady této komodity na ŽP.

7) Dynamické efekty a inovace

Měření dynamických efektů bývá relativně obtížné. Je tomu tak především z důvodu relativně dlouhého časového období pro posuzování vlivu ekonomických nástrojů. Další problém je dán tím, že inovace jsou ovlivňovány nejen politikou země, ale také otevřeností ekonomiky a politikami ostatních zemí. Ovlivňujících faktorů inovací je celá řada. Ekonomické nástroje jsou pouze jedním z nich.

Otázkou zůstává, jak tyto dynamické efekty a inovace měřit. Jílková a Pavel (2006) uvádějí, že převážná část současných indikátorů má inputový charakter, tzn. že jsou poměřovány pouze vstupy do systému. To však do jisté míry nezohledňuje míru

efektivnosti vynaložených prostředků, protože jsou ignorovány výnosy. Dosavadní snahy o vyvinutí komplexního ukazatele, který by zachycoval také výnosnost, nebyly úspěšné. V současnosti se využívají pouze ukazatele zachycující počet udělených patentů za určité období. Slabou stránkou je nezohlednění přínosů aplikace nových technologií a myšlenek v praxi.

Shrnutí:

Z výše uvedených kritérií hodnocení ekonomických nástrojů vyplývá řada problematických aspektů. Jedná se zejména o:

- neexistenci jednotného kritéria,
- nedostatek času, dat a finančních prostředků k realizaci hodnocení,
- problém s definováním nulové varianty, tzn., co by se stalo, kdyby daný nástroj nebyl použit,
- efekt přesunu, tj. když dochází k přelévání znečištění mezi jednotlivými oblastmi ŽP (ekonomický nástroj může vyřešit problém se znečištěním jedné oblasti ŽP, ale ten se může přesunout do jiné oblasti),
- efekt přetékání, tj. odliv výnosů do zahraničí v případě nákupu nových zahraničních technologií.

Je nutno říci, že metodika hodnocení ekonomických nástrojů dle OECD a navržená kritéria nezohledňují veškeré možné aspekty OŽP. Další kritéria, která lze při hodnocení sledovat se dle Huppese (2001) dají rozčlenit na kritéria prvořadá, druhořadá a strategická. K prvořadým kritériím patří účinnost, společenské náklady, ekonomická efektivnost, spravedlivé přerozdělování a reprodukční rovnost. Do druhořadých kritérií spadají společenská a politická přijatelnost v rámci administrativních možností, omezené změny konkurenceschopnosti a pobídky pro udržitelný technologický rozvoj. Do poslední skupiny spadá soulad s širším koncepčním rámcem veřejné politiky, soulad s širším institucionálním rámcem společnosti, soulad s obecným kulturním rozvojem a soulad s obecným ekonomickým rozvojem. Některá kritéria hodnocení zařazena do tohoto přístupu se překrývají s kritérii pojetí OECD, avšak v pojetí dle Huppese jsou zahrnuty ukazatele, které více zohledňují udržitelný rozvoj.

V současnosti existuje celá řada dalších přístupů různých autorů k hodnocení nástrojů EP. Například se za kritéria hodnocení považuje institucionální účinnost, která měří, do jaké míry výstup politiky OŽP odpovídá jejím cílům. Dalším kritériem je účinnost na cílovou skupinu. Třetím sledovaným kritériem je účinnost dopadu, což odpovídá kritériu environmentální účinnosti dle OECD. A posledním kritériem je společenská účinnost, kdy se měří do jaké míry a zda vůbec uspokojují dopady politiky OŽP společenské potřeby.

2.4 Financování ochrany životního prostředí

Na projekty vedoucí ke zlepšování kvality ŽP je zapotřebí zajistit finanční prostředky. Financování je základním předpokladem přípravy projektů, které mohou být realizovány z fondů EU či z veřejných prostředků. Cílem těchto projektů je zlepšení stavu ŽP a podpora udržitelného rozvoje.

Informace pro tuto kapitolu byly čerpány z webových stránek MŽP, konkrétně ze sekce Financování ochrany životního prostředí (MŽP, 2012b).

2.4.1 Národní programy

V oblasti OŽP jsou nejdůležitějšími národními finančními zdroji Státní fond životního prostředí ČR a státní rozpočet. Finance jsou poskytovány prostřednictvím vyhlášených národních programů. K programům MŽP lze zařadit Program péče o krajinu, Program stabilizace lesa Jizerských hor, Program odstraňování škod po Sovětské armádě a dotace nestátním neziskovým organizacím. Tyto programy jsou financovány ze státního rozpočtu. Projekty podporované z fondů EU jsou také z velké části spolufinancovány Státním fondem životního prostředí, který však i nadále poskytuje finanční zdroje v rámci vyhlášených národních programů. Podpory tohoto fondu jsou poskytovány formou dotace, půjčky nebo formou příspěvku na úhradu úroků.

2.4.2 Fondy a programy EU

Fondů a programů EU na podporu OŽP existuje celá řada. V této práci je pozornost je soustředěna na nejvýznamnější z nich.

Finanční mechanismus Evropského hospodářského prostoru a Norského finančního mechanismu

Vstupem do EU získala ČR možnost čerpat prostředky Finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru a Norského finančního mechanismu. Cílem programu je podpora ekonomicky slabších zemí Evropského hospodářského prostoru. Finanční zdroje jsou poskytovány formou grantů na investiční a rozvojové projekty v prioritních oblastech. K těmto oblastem patří také OŽP, podpora udržitelného rozvoje a vědecký výzkum a vývoj. Pro období 2009 – 2014 byla pro ČR vymezena podpora ve výši 131,8 mil. eur. Finanční prostředky budou poskytnuty především do oblasti OŽP, uchovávání kulturního dědictví, vědy a výzkumu atd.

Programy Phare a Transition Facility

Dalšími programy jsou programy Phare a Transition Facility. První zmiňovaný program je zaměřen na posílení veřejné správy a jejích institucí, které by měly efektivně zajišťovat činnosti uvnitř EU. Dále se soustředí na podporu legislativy jednotlivých zemí s rozsáhlou legislativou EU a podporu ekonomické a sociální soudržnosti. Druhý z programů navazuje na poskytování pomoci programu Phare pro nové členské země v oblastech, kde je administrativní a institucionální kapacita nedostatečná oproti jiným členským státům.

Revolvingový fond Ministerstva životního prostředí

Pomocí půjčky či grantu jsou poskytovány finanční zdroje Revolvingového fondu MŽP. Projekty musí mít pozitivní vliv na ŽP a udržitelný rozvoj a musí být v souladu s veškerými právními předpisy ČR a Evropských společenství.

Komunitární program LIFE+

Na ŽP je úzce zaměřen také komunitární program LIFE+, jehož záměrem je přispět k rozvoji, monitorování, hodnocení a zveřejňování politiky a právních předpisů v oblasti ŽP. Program je členěn do 3 pilířů: příroda a biologická rozmanitost, politika a správa v oblasti ŽP a informace a komunikace. Financování projektů je prováděno na základě dvou víceletých centrálních plánů, kde jsou vymezeny zásadní cíle, priority, oblasti a typy činností apod. Program byl realizován v letech 2007 – 2013.

Operační programy „Přeshraniční spolupráce“

V letech 2007 – 2013 bylo realizováno 5 bilaterálních operačních programů „Přeshraniční spolupráce“. Konkrétně se jednalo o Operační programy Přeshraniční spolupráce ČR – Rakousko, ČR – Slovensko, ČR – Sasko, ČR – Polsko, ČR – Bavorsko. Tyto programy byly uskutečněny v rámci Cíle 3 Evropská územní spolupráce⁴. Účelem programů bylo podpořit hospodářskou a sociální integraci. Konkrétně se jedná o posílení hospodářských, kulturních a společenských vztahů, péči o přírodní bohatství, rozvoj cestovního ruchu a budování flexibilního trhu práce v příhraničních územích.

Program švýcarsko-české spolupráce

Dalším programem EU je Program švýcarsko-české spolupráce, jenž má přispět ke snížení hospodářských a sociálních rozdílů mezi ČR a vyspělejšími zeměmi EU či mezi okrajovými regiony v rámci ČR. V rámci tohoto programu se Švýcarsko rozhodlo přispět ČR částkou 109,78 mil. švýcarských franků. Švýcarsko poskytlo finanční pomoc také dalším 9 zemím, které přistoupily do EU společně s ČR. Peněžní prostředky byly alokovány do mnoha oblastí: bezpečnost, stabilita a podpora reform, ŽP a infrastruktura, soukromý sektor, rozvoj lidských zdrojů a sociální rozvoj atd. Konkrétně v oblasti ŽP a infrastruktury by mělo dojít k posílení služeb spojených s infrastrukturou, k podpoře hospodářského rozvoje, zvýšení energetické efektivity a zlepšení kvality ovzduší, k podpoře kapacity plánování ve veřejné správě atd.

⁴ Evropská územní spolupráce je třetím cílem politiky soudržnosti EU v letech 2007 – 2013. Smyslem je posilování spolupráce místních a regionálních iniciativ s cílem podpořit územní rozvoj a výzkum. V tomto období byly podporovány projekty přeshraniční, meziregionální i nadnárodní spolupráce.

Operační program Životní prostředí

Dalším operačním programem je Operační program Životní prostředí, jehož cílem je zvýšení kvality ŽP a zdraví obyvatel, což je základním předpokladem udržitelného rozvoje a atraktivního a konkurenceschopného státu. Je zde řešena také problematika odpadů, průmyslového znečištění, využívání obnovitelných zdrojů atd. V tomto programu se vytvářel rámec pro přípravu projektů, které byly spolufinancovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti. Dle výše finančních prostředků se jedná o jeden z největších operačních programů. V letech, kdy byl program realizován (2007 – 2013) bylo z EU poskytnuto téměř 5 miliard eur a ze Státního fondu životního prostředí ČR a státního rozpočtu dalších 300 miliónů eur.

Fond soudržnosti

Na velké investiční projekty v sektorech ŽP a dopravy jsou vyhrazeny také finanční prostředky z Fondu soudržnosti. Tento fond přispívá k posilování hospodářské a sociální soudržnosti EU. Prostředky z tohoto fondu směřují do členských států EU, jejichž HDP v přepočtu na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU a které realizují program „hospodářská konvergence“.

Další finanční prostředky mohou české subjekty získat z ostatních programů vyplývajících z členství ČR v různých mezinárodních institucích.

2.4.3 Daně

Daně související s ŽP jsou klasickými spotřebními daněmi, které jsou příjmem do státního rozpočtu. Jejich hlavní funkce je tedy fiskální, avšak přínos by se měl projevit také na zlepšení ŽP. K výhodám environmentálních daní patří pravdivější cenová informace pro trh, internalizace negativních externalit, podpora inovací a ústup zastaralých technologií, nepřímé pozitivní efekty, zvyšování konkurenceschopnosti.

Dle směrnice 2003/96/ES, o zdanění energetických produktů a elektřiny jsou za ekologické daně označovány daň z pevných paliv, daň ze zemního plynu a daň z elektřiny.

2.4.4 Poplatky

K financování OŽP jsou využívány také poplatky. Jedná se o povinné platby vyplývající z jednotlivých zákonů k OŽP, postihující využívání přírodních zdrojů, znečišťování ŽP a ohrožování zdraví a životů lidí, zvířat a rostlinstva v důsledku lidské činnosti. Od obecných daní se liší především rozpočtovým určením, jelikož výnos z těchto poplatků je využíván pro nápravu škod na ŽP nebo na podporu ekologicky příznivých projektů.

K ochraně ŽP se používají poplatky za znečišťování ovzduší, za odebrané množství podzemní vody, za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, za uložení odpadů atd.

3 Analýza výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR

K nejrozšířenějším a nejčastěji užívaným ukazatelům péče o ŽP patří výdaje na OŽP. Tyto výdaje odrážejí úroveň ekonomického rozvoje dané země a zároveň i účinnost legislativních předpisů souvisejících s OŽP. V mnoha zemích jsou tyto výdaje považovány za základní indikátor vlivu společnosti na ŽP. Obecně můžeme říci, že se jedná o výdaje směřující na akce a činnosti související s prevencí a následným odstraněním škod na ŽP.

Sledovaným obdobím této analýzy jsou léta 2003 – 2012. Období bylo zvoleno díky metodice a postupům, kterými byla statistická data získána. Celkové výdaje na OŽP se skládají z investičních a neinvestičních výdajů. ČSÚ sleduje investiční výdaje již od roku 1986. Toto šetření prošlo mnoha etapami a došlo k několika metodickým změnám. Tou největší změnou bylo vytvoření nového statistického zjišťování v rámci projektu EU, kdy roku 2003 byla v ČR poprvé získána data i za neinvestiční výdaje. ČSÚ zjišťuje výši výdajů na základě Ročního výkazu o výdajích na OŽP. Veškerá data a informace byla získána z webových stránek ČSÚ, MF ČR a CENIA.

Sběrem dat o výdajích na OŽP se v ČR zabývají dvě instituce – ČSÚ a MF ČR. První ze zmiňovaných institucí zajišťuje data na základě výběrového šetření a data za celou ČR jsou dopočítávána. MF ČR v letech 2001 – 2009 zajišťovalo sběr dat prostřednictvím informačního systému ARIS, od roku 2010 prostřednictvím Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS) a od května 2013 prostřednictvím informačního portálu MONITOR. Při porovnání dat sesbíraných ČSÚ a MF ČR lze nalézt určité rozdíly. Jedním z nich je například to, že ČSÚ nesleduje výdaje obcí s nižším počtem obyvatel než 500.

3.1 Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí

Výdaje na OŽP členíme na výdaje veřejného a soukromého sektoru. V této části práce budou podrobněji rozebrány pouze výdaje veřejné, které jsou financovány z centrálních zdrojů a územních rozpočtů. Vzhledem k metodice sběru dat, která je zajišťována MF ČR, nepředstavují veřejné výdaje na OŽP prostý součet centrálních zdrojů a územních rozpočtů, jelikož část veřejných výdajů územních rozpočtů představuje

duplicity výdajů z centrálních zdrojů. Veřejné rozpočty jsou zde členěny na státní rozpočet, státní fondy a územní rozpočty.

3.1.1 Státní rozpočet

Státní rozpočet je nejvýznamnějším centrálním veřejným zdrojem financování OŽP. Z tohoto zdroje jsou poskytovány dotace, návratné finanční výpomoci a garance na komerční úvěry. Ze státního rozpočtu plynou finanční prostředky do oblasti OŽP, zejména prostřednictvím MŽP. Z tohoto ministerstva jsou financovány také různé odborné organizace, jež se zabývají OŽP. Je možno zde zařadit CENIA, Agenturu ochrany přírody a krajiny, Český hydrometeorologický ústav a další. Výdaje těchto organizací spadají do výdajů MŽP.

3.1.2 Státní fondy

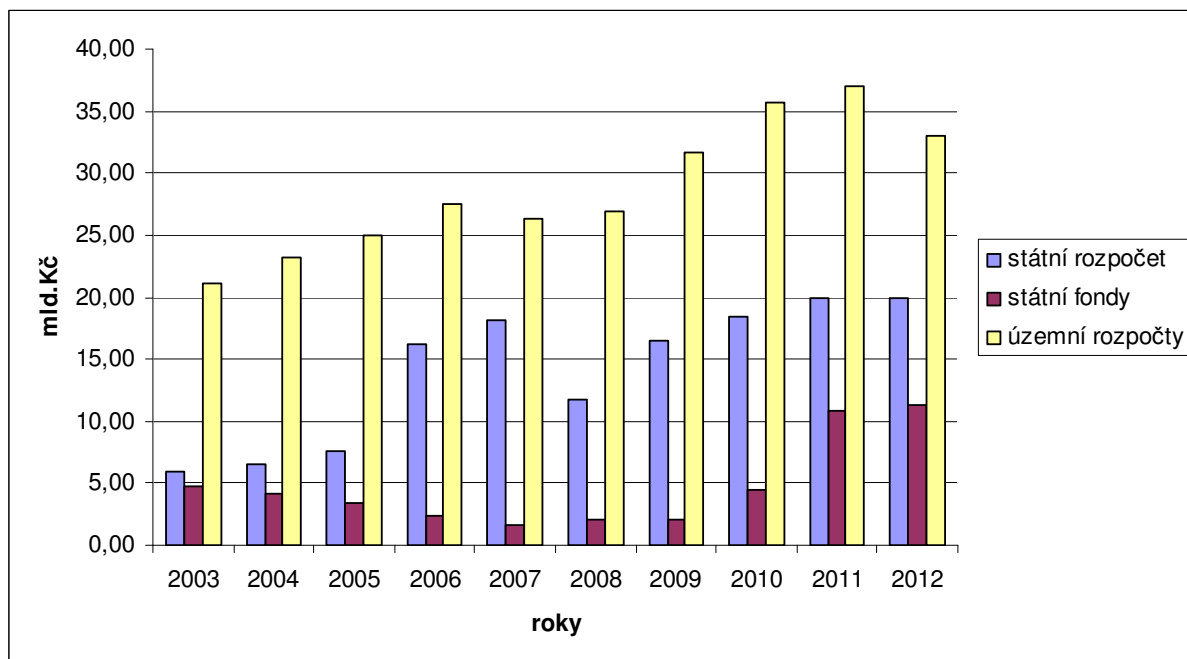
Druhým podstatným centrálním veřejným zdrojem jsou státní fondy sloužící k financování výdajů na OŽP. Nejvýznamnějším je Státní fond životního prostředí ČR. Jedná se o významný finanční zdroj ochrany a zlepšování stavu ŽP. Zřízení i činnost tohoto fondu je legislativně upravena zákonem č. 388/1991 Sb. Správcem je MŽP. Příjmy tohoto fondu jsou tvořeny zejména poplatky za znečišťování ŽP a čerpání přírodních zdrojů. Také pokuty zde hrají nezanedbatelnou roli. Do konce roku 2005 fungoval také Fond národního majetku ČR. Jeho kompetence a prostředky vynakládané k odstranění starých ekologických škod, které vznikly před privatizací, nyní spravuje MF ČR mimo státní rozpočet.

3.1.3 Územní rozpočty

Poslední úrovní jsou územní rozpočty, které jsou tvořeny rozpočty obcí, měst, okresních a krajských úřadů. Z těchto rozpočtů plyne největší objem výdajů na OŽP. Výdaje na úrovni obcí a krajů jsou realizovány průběžně na základě kompetencí obcí a krajů. Jedná se zejména o činnosti lokálního významu, kam lze zahrnout čištění

a odvádění odpadních vod, nakládání s odpady, opatření týkající se vzhledu a veřejné zeleně, ochranu přírody a krajiny, atd.

Graf 3.1 Vývoj objemu environmentálních výdajů z jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MŽP (2012c), vlastní zpracování

Z grafu 3.1 je zřejmé, že vývoj veřejných výdajů na OŽP má po celé sledované období, i přes určité výkyvy, rostoucí tendenci. Tento trend vychází ze zvyšujících se výdajů územních rozpočtů, které mají dominantní postavení co do objemu výdajů na OŽP. Ve všech sledovaných letech představují výdaje územních rozpočtů největší podíl na celkových kapitálových výdajích. Jejich podíl se pohybuje okolo 60 – 70 % celkových veřejných výdajů na OŽP. Je však potřeba upozornit na to, že jsou zde zahrnuty také transfery ze státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí ČR. V posledním sledovaném roce bylo dosaženo takřka stejného objemu environmentálních výdajů z centrálních zdrojů (státní rozpočet a státní fondy) a územních rozpočtů. Tento fakt byl zapříčiněn především meziročním poklesem výdajů z územních rozpočtů a posílením role Státního fondu životního prostředí, zejména v souvislosti s programem Zelená úsporám⁵. K růstu veřejných výdajů na OŽP také značně přispívá zapojení fondů EU do financování jakýchkoliv aktivit souvisejících s OŽP. Co se týče podílu státního rozpočtu na celkových

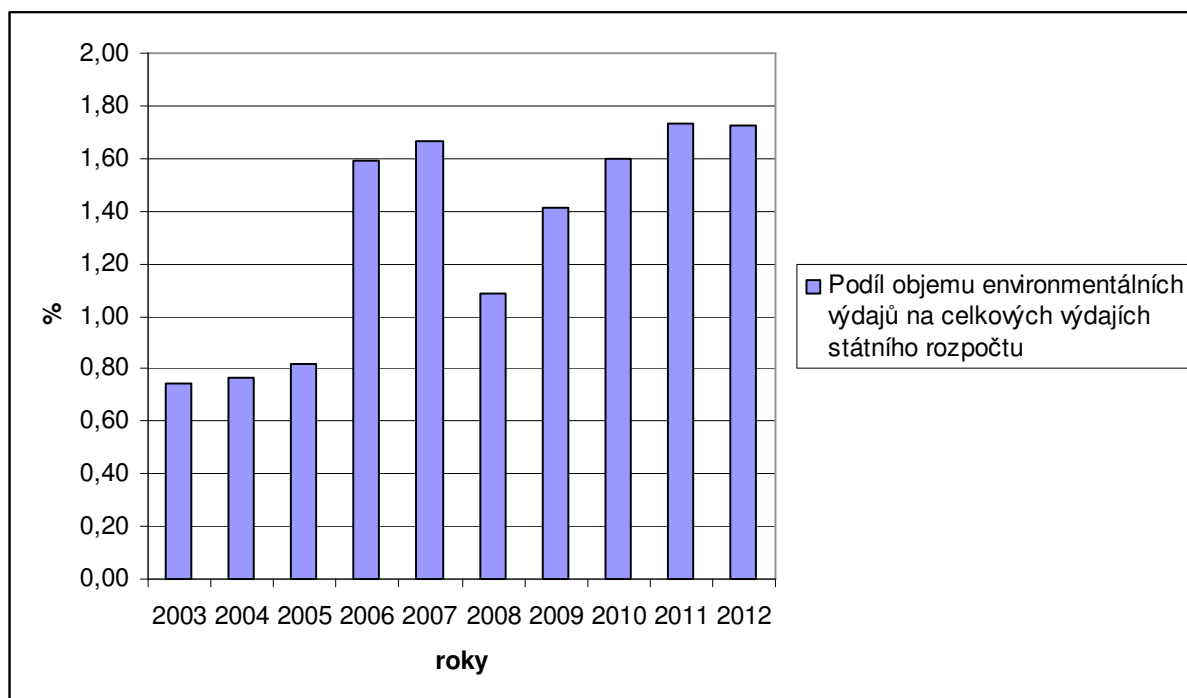
⁵ Program Zelená úsporám se soustředí na podporu instalací zdrojů na vytápění s využitím obnovitelných zdrojů energie, ale také investic do energetických úspor při rekonstrukcích budov a novostavbách.

veřejných výdajích na OŽP, do roku 2005 se pohyboval mezi 10 – 20 %. Následujícího roku však došlo k prudkému nárůstu. Nyní se pohybuje kolem 40 až 50 %. Tento rapidní nárůst byl zapříčiněn tím, že ze státního rozpočtu byly spolufinancovány projekty Operačního programu Životní prostředí⁶. Při hodnocení dlouhodobého vývoje veřejných výdajů z centrálních zdrojů lze vypožorovat vysoký nárůst finančních prostředků především v letech 2006 a 2007. Na tomto významném růstu se podílely především finanční prostředky ze strukturálních fondů EU, jejichž cílem je dosáhnout stavu ŽP v ČR srovnatelného s ostatními vyspělými zeměmi EU. V roce 2008 došlo k převodu finančních prostředků do nově připravených programů v oblasti OŽP, proto došlo k meziročnímu snížení výdajů z tohoto zdroje. Pokles činil 35 %. Vysoký nárůst výdajů na OŽP byl zaznamenán mezi léty 2008 a 2009. Došlo k růstu výdajů jak z centrálních zdrojů (o 5,8 mld. Kč), tak z územních rozpočtů (o 4,7 mld. Kč). Tento rostoucí trend vypovídá o stále se zvyšující důležitosti OŽP. O objemu environmentálních výdajů ze státních fondů lze říci, že má kolísavý charakter. Finanční podpora z těchto fondů je však pouze doplňková. V období 2003 – 2008 došlo k výraznému snížení výdajů ze státních fondů. Příčinou byl pokles příjmů ze složkových zákonů, a to v souvislosti se zlepšujícím se stavem ŽP, zpoždění čerpání prostředků z Operačního programu ŽP a alokaci většiny prostředků Státního fondu ŽP ČR na dofinancování programů EU (2012d).

V následujícím grafu 3.2 je zachycen vývoj podílu objemu environmentálních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu v letech 2003 – 2012 v ČR. Až na výjimku v roce 2008 roste podíl environmentálních výdajů na celkových výdajích ze státního rozpočtu. Rapidní zvýšení podílů v letech 2006 a 2007 lze zdůvodnit přílivem značných finančních zdrojů poskytnutých ze strukturálních fondů EU. Značný pokles v roce 2008 byl zapříčiněn již zmiňovaným převodem finančních prostředků do nově připravených programů. V posledních dvou sledovaných letech představovaly environmentální výdaje 1,7 % celkových výdajů státního rozpočtu. Stále rostoucí trend environmentálních výdajů poukazuje na zvyšující se důležitost oblasti OŽP.

⁶ Operační program Životní prostředí je určen k ochraně a zlepšování kvality životního prostředí. Finanční prostředky na realizaci tohoto programu jsou čerpány z Evropského fondu pro regionální rozvoj a z Fondu soudržnosti.

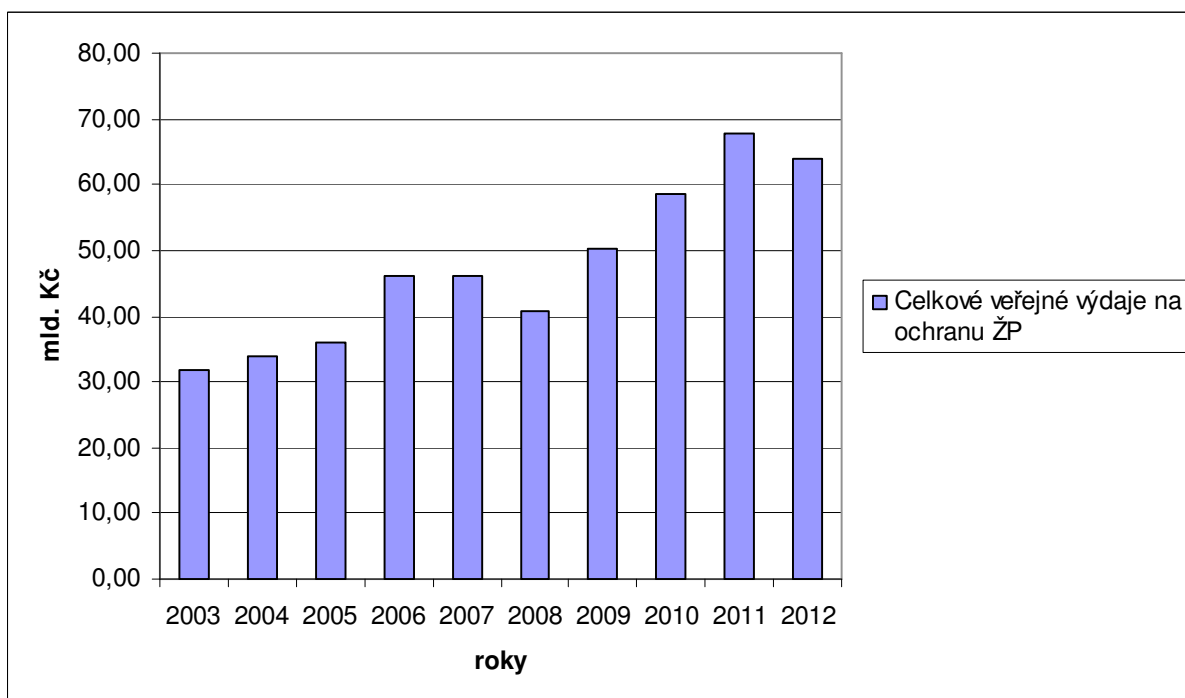
Graf 3.2 Vývoj podílu objemu environmentálních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu v ČR v letech 2003 – 2012 (%)



Zdroj: MFČR (2013), vlastní zpracování

V grafu 3.3 lze vidět vývoj celkových veřejných výdajů na OŽP v ČR v letech 2003 – 2012. Po shlédnutí grafu lze říci, že vývoj těchto výdajů má, i přes určité výkyvy, rostoucí tendenci. Oblast OŽP má v ČR stále větší význam a roste její důležitost. Do této problematické oblasti jsou poskytovány nemalé finanční prostředky.

Graf 3.3 Celkové veřejné výdaje na OŽP v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MŽP (2012c), vlastní zpracování

Výdaje na OŽP lze rozdělit do devíti skupin podle oblasti jejich účinnosti (ochrana ovzduší a klimatu; nakládání s odpadními vodami; nakládání s odpady; ochrana a péče o půdu, podzemní a povrchové vody; redukce hluku a vibrací; ochrana biodiverzity a krajiny; věda a výzkum a ostatní aktivity ochrany ŽP). Toto členění odpovídá nejznámější a nejužívanější klasifikaci CEPA 2000 (Klasifikace aktivit na ochranu životního prostředí EU). Jedná se o obecnou, univerzální klasifikaci sloužící k vymezení aktivit, produktů, výdajů a dalších transakcí, jejichž hlavním předmětem je OŽP. Tato klasifikace je zpracovávána Statistickým úřadem Evropského společenství společně s OECD (Soukopová et al., 2011). Funkční členění rozpočtové skladby dle klasifikace CEPA 2000 lze dohledat v příloze 2.

Nejvíce finančních prostředků je soustředěno na ochranu vody, nakládání s odpady a ochranu biodiverzity a krajiny. Výdaje na tyto oblasti tvoří více než 75 % všech veřejných výdajů na OŽP. Vysoká důležitost je také v posledních letech opět přikládána ochraně ovzduší (MŽP, 2012d).

V současném programovém prohlášení vlády ČR, které bylo schváleno dne 12.2.2014, se vláda zavázala k zajištění podmínek pro maximální využití finančních prostředků z Operačního programu ŽP na smysluplné projekty, jež přispívají ke zlepšení stavu ŽP v ČR. Dále je jejím cílem minimalizovat rizika ztrát čerpání peněz v novém programovém období 2014 – 2020 z Operačního programu ŽP. Také by měla být připravena novela zákona o posuzování vlivů na ŽP dle evropských standardů. Prostřednictvím programu „Nová zelená úsporám“ by měly být zajištěny dostatečné finanční prostředky, které umožní pokračování zateplování veřejných i soukromých budov. V regionech s dlouhodobě špatným životním prostředím (Moravskoslezský a Ústecký kraj) vláda připraví realizaci tzv. „Zeleného programu“. Na tomto programu se kromě státu budou podílet také města, obce a podnikatelské subjekty. Také přeshraniční spolupráce a spolupráce s EU by zde měla být využita v maximální míře. Dále by měl být připraven návrh zákona o snižování závislosti ČR na fosilních palivech. Podporu ze strany vlády lze očekávat také v pokračování modernizace individuálních topenišť, tzv. „kotlíkové dotace“. Do poloviny roku 2016 bude připravena také novela zákona o odpadech, jejímž cílem je snížení podílu skládkovaných odpadů a zvýšení úrovně recyklace odpadů. V neposlední řadě bude připravena Strategie pro přizpůsobení se změně klimatu v ČR, taktéž do poloviny roku 2016 (Vláda, 2014).

3.2 Celkové výdaje na ochranu životního prostředí

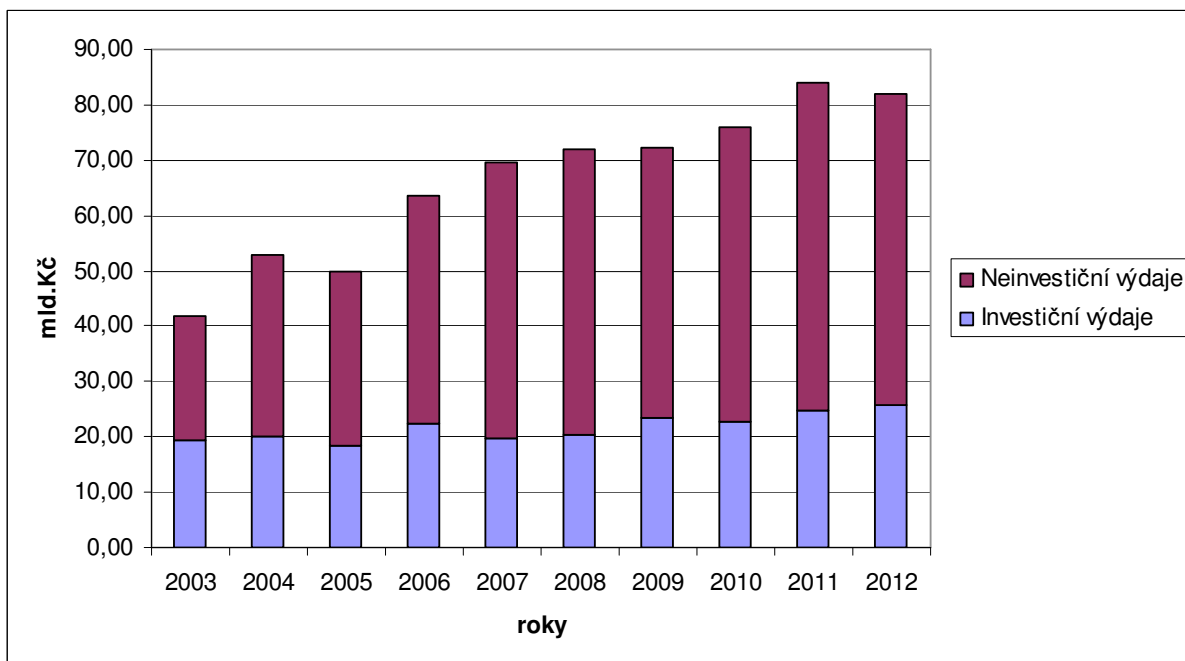
Celkové výdaje na OŽP jsou tvořeny investičními a neinvestičními náklady, které vydávají ekonomické subjekty. K těmto subjektům patří jak soukromé podniky, tak i veřejná správa. Investiční i neinvestiční náklady na OŽP z veřejných rozpočtů hrají významnou roli při realizaci politiky ŽP. Jedná se o statisticky sledované výdaje na OŽP. Investičními (kapitálovými) výdaji jsou výdaje vynakládané jednorázově na pořízení dlouhodobého hmotného majetku, které se vztahují k veškerým činnostem na OŽP. Hlavním účelem těchto činností je zachycení, odstranění, monitorování, kontrola, prevence, snižování či eliminace znečišťujících látek a znečištění a dalšího poškození ŽP. Celkové investiční výdaje jsou součtem investic do integrovaných a koncových zařízení. K investicím do koncových technologií patří kapitálové výdaje na metody, procesy, technologie a zařízení určených ke sběru a odstranění znečištění, které vzniká při výrobní činnosti podniku. Výdaje do integrovaných zařízení souvisí se změnami v produkci,

výrobním procesu nebo surovinách užívaných k prevenci či snížení znečištění (Krumpová, 2006).

Za neinvestiční náklady na OŽP jsou považovány běžné provozní výdaje, jež zahrnují výdaje na pracovní sílu, platby za nájmy, užití energie, materiály, platby za služby, jejichž cílem je zlepšení stavu ŽP atd. Tyto neinvestiční náklady lze členit na vnitřní a vnější. K vnitřním nákladům patří náklady, které byly vynaloženy k OŽP ve vlastní režii, bez ohledu na zdroj financování. Patří zde nákupy materiálů, energie atd., sloužící k podpoře aktivit na OŽP. Za vnější neinvestiční náklady jsou považovány náklady, které jsou rovněž vynaloženy na OŽP bez ohledu na zdroj financování, avšak jsou prováděny dodavatelsky. Jedná se zejména o nákup služeb na OŽP (Krumpová, 2006).

Příčinou vysokých výdajů na OŽP je buď značné poškození ŽP, proto jsou finanční prostředky vynakládány za účelem zabránění dalšímu zhoršení stavu ŽP, nebo se jedná o preventivní výdaje, které jsou náznakem zlepšujícího se stavu ŽP. Jelikož byla před rokem 1989 OŽP v ČR zanedbávaná, je nutné i nadále zvyšovat objem finančních prostředků plynoucích do OŽP.

Graf 3.4 Celkové výdaje na OŽP v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

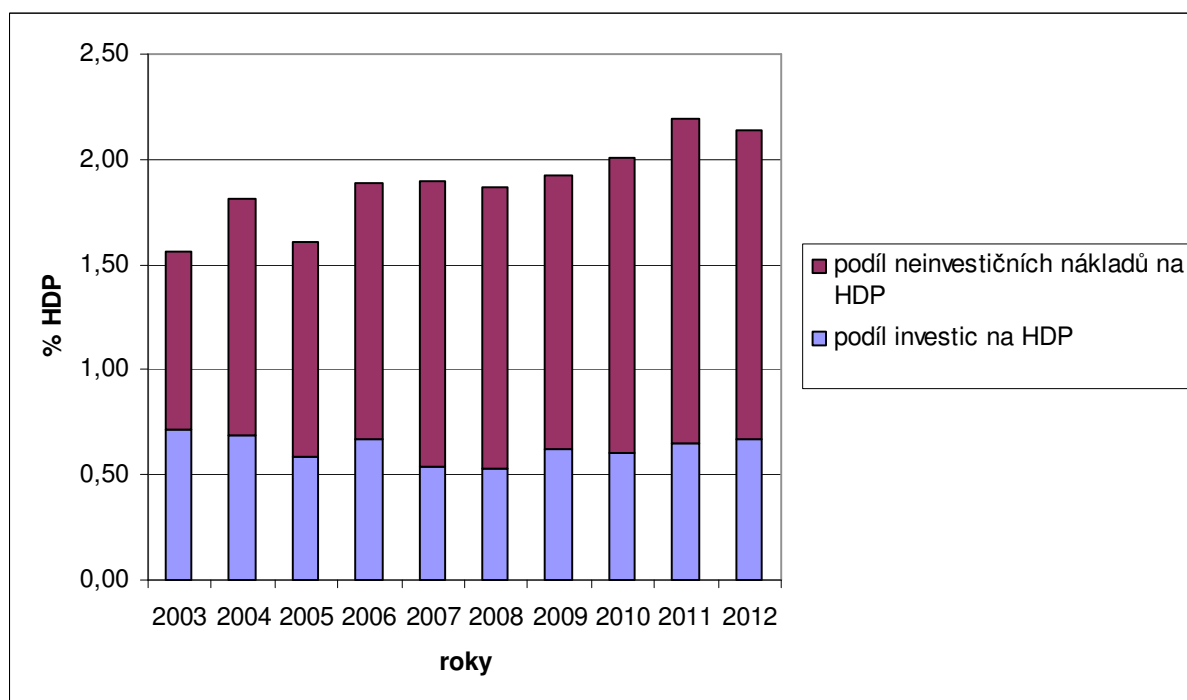


Zdroj: ČSÚ (2013), vlastní zpracování

V grafu 3.4 je zachycen vývoj celkových výdajů na OŽP v ČR v letech 2003 - 2012. V delším časovém horizontu můžeme sledovat stále se zvyšující objem výdajů do oblasti OŽP. Tato rostoucí tendence je důsledkem zvyšujících se neinvestičních nákladů. Tento růst neinvestičních nákladů lze zdůvodnit tím, že ČR již prošla investičním boomem, který následoval po roce 1990 a nyní již přicházejí na řadu náklady související s udržováním a provozem pořízeného majetku. Co se týče investic, lze říci, že po téměř celé sledované období se výše investic pohybuje okolo 20 mld. Kč. V letech, kdy došlo k mírnému snížení celkových výdajů do oblasti OŽP, byl příčinnou pokles dominujících neinvestičních nákladů.

Důležitým ukazatelem k posouzení úrovně výdajů na OŽP je jejich poměr k výkonu ekonomiky, jenž je měřen hrubým domácím produktem. Tento ukazatel poukazuje na intenzitu financování OŽP v rámci národní ekonomiky. Z grafu 3.5 lze vyčíst, že po celé sledované období dominují celkovým výdajům na OŽP neinvestiční náklady. Prvního sledovaného roku představoval podíl celkových výdajů na OŽP na HDP více než 1,5 %. Následujícího roku došlo k růstu, který byl však v roce 2005 přerušen. Tento negativní vývoj z roku 2005 byl však hned v následujícím roce ukončen a podíl environmentálních výdajů na HDP se přiblížil 2 %. Této hranice však bylo dosaženo až o pět let později, tedy v roce 2010. Mezi léty 2006 – 2010 byly rozdíly v meziročních srovnáních minimální, vzhledem k vývoji české ekonomiky. Z pohledu financování si tedy OŽP stabilně udržovala svou důležitost. Přestože se od roku 2009 česká ekonomika nacházela v recesi, tak oblast OŽP neztratila na svém významu. Nejvyššího podílu environmentálních výdajů na HDP bylo dosaženo roku 2011, kdy tento podíl dosáhl výše 2,19 %. Posledního sledovaného roku došlo k mírnému poklesu tohoto podílu.

Graf 3.5 Podíl celkových výdajů na OŽP na HDP v ČR v letech 2003 – 2012 (%)



Zdroj: CENIA (2013), vlastní zpracování

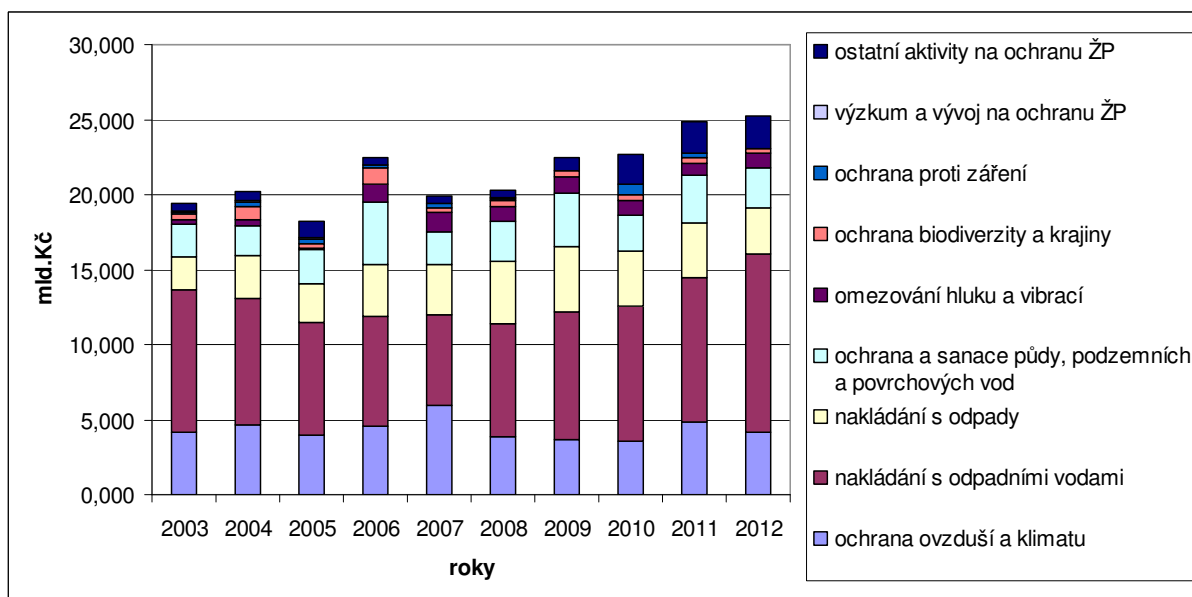
3.2.1 Investice na ochranu životního prostředí

V této podkapitole budou podrobněji rozebrány investice směřující do jednotlivých oblastí OŽP. Vzhledem k časové náročnosti statistického zjišťování jsou k dispozici hodnoty investic na OŽP vždy s ročním zpožděním.

Z grafu 3.6 vyplývá, že pro celkové investice je charakteristická kolísavost po celé sledované období. Nejvíce finančních prostředků bylo investováno na OŽP v ČR v posledním sledovaném roce. Ochrana ovzduší a klimatu patří k prioritním oblastem, jelikož kvalita ovzduší je v posledních letech největším problémem stavu ŽP v ČR. Dle programového prohlášení vlády ČR z roku 2010 bylo prioritou zlepšení kvality ovzduší, zejména v oblastech, kde je situace v některých obdobích roku dlouhodobě kritická (např. Moravskoslezský kraj). K dosažení tohoto cíle mělo přispět snižování emisí znečišťujících látek, energetické úspory, efektivní hospodaření s energií ve výrobě, distribuci i spotřebě, účinné zateplování budov, výstavba nízkoenergetických budov atd. (Vláda, 2010). Přesto však v posledním sledovaném roce došlo v této oblasti k nejvýraznějšímu poklesu oproti roku 2011. V oblasti nakládání s odpadními vodami bylo vrcholu dosaženo v posledním

sledovaném roce, kdy investice do této oblasti činily 11,85 mld. Kč. Navýšení investic do této oblasti bylo meziročně nejvýraznější ze všech jednotlivých oblastí. Cyklický vývoj lze vidět u oblasti nakládání s odpady. Nejvyššího meziročního tempa růstu bylo dosaženo v prvním sledovaném roce, kdy došlo k navýšení investic do této oblasti o téměř 72 % oproti předchozímu roku. Dle programového prohlášení vlády ČR z roku 2010 si vláda v oblasti odpadového hospodářství stanovila za cíl nezvyšování finanční zátěže obyvatel z řádného nakládání s odpady. Podle něj je primárním úkolem prevence vzniku odpadů, recyklace a materiálové a energetické využití odpadů. V té době stávající vláda se jak v koaliční smlouvě, tak ve svém programovém prohlášení zavázala zpracovat nový zákon o odpadech a o výrobcích s ukončenou životností. Důraz zde měl být kladen na důsledné dodržování ekologických a technických standardů EU a principů hospodářské soutěže. Dalším závazkem vlády bylo sestavení nového plánu odpadového hospodářství jako základního strategického dokumentu (Vláda, 2010). V oblasti, zabývající se ochranou a sanací půdy a podzemních a povrchových vod, lze vidět opět kolísavost. Nejvíce investic do této oblasti směřovalo roku 2006, poté následoval prudký pád. Nejvyššího meziročního tempa růstu však bylo dosaženo roku 2002, kdy došlo k navýšení investic o více než 110 %. Téměř stejného tempa růstu bylo dosaženo i následujícího roku. V oblasti omezování hluku a vibrací došlo v roce 2006 k rapidnímu růstu investic. Oproti roku 2005 se investice navýšily o více než 500 %. Co se týče oblasti ochrany biodiverzity a krajiny, tak stojí za zmínku rok 2004, kdy došlo k růstu investic o téměř 107 %. Vrcholu však bylo dosaženo v roce 2006, kdy tempo růstu činilo 294 % a investice do této oblasti představovaly 1,084 mld. Kč. Ochrana přírody a zachování biologické rozmanitosti považovala tehdejší vláda za nezbytnou podmínkou pro kvalitní život lidí. Proto podporuje kvalitní péči o přírodu a krajinu v souladu s hospodářskými, environmentálními a sociálními zájmy.

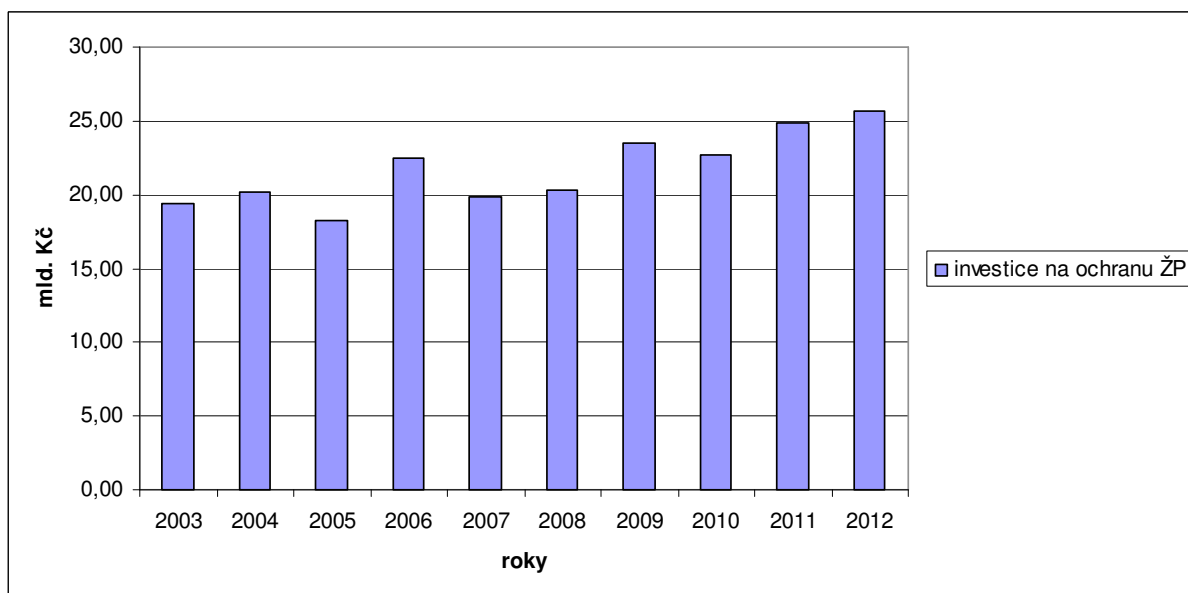
Graf 3.6 Investice dle klasifikace CEPA 2000 v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MŽP (2012c), vlastní zpracování

Pro lepší názornost jsou celkové investice na OŽP ve sledovaném období zobrazeny v grafu 3.7, kde lze jasně spatřovat kolísavost ve vývoji těchto investic. Z dlouhodobého hlediska směřuje nejvíce investic na OŽP do oblasti nakládání s odpadními vodami, ochrany ovzduší a klimatu a nakládání s odpady. Nejvyšší hodnoty investic na OŽP bylo dosaženo v posledním sledovaném roce, kdy byla překonána hranice 25 mld. Kč. Naopak nejnižší hodnotu investic na OŽP lze zaznamenat roku 2005. V budoucnu se očekává mírný pokles investičních výdajů. Důvodem tohoto snižování by měla být již prováděná postupná modernizace výrobních a provozních zařízení znečišťovatelů ŽP.

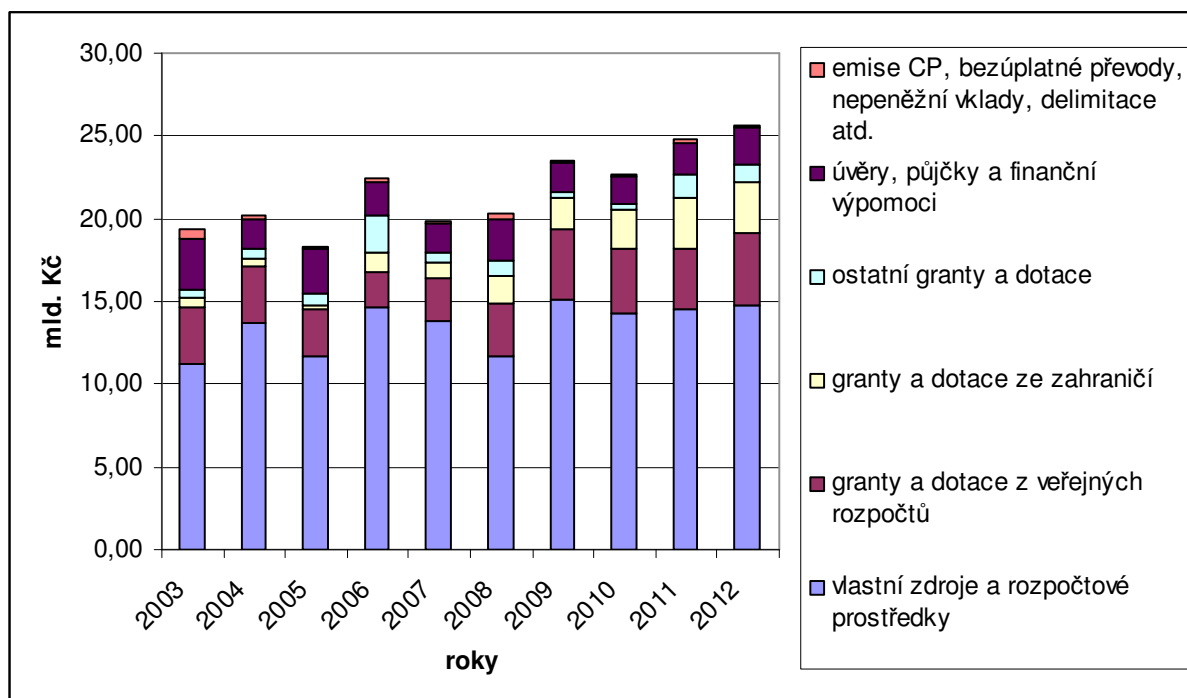
Graf 3.7 Celkové investice na OŽP v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: ČSÚ (2013), vlastní zpracování

V následujícím grafu 3.8 je zachycen vývoj investic na OŽP dle zdrojů financování v ČR v letech 2003 – 2012. Zdroje jsou členěny na vlastní zdroje a rozpočtové prostředky; granty a dotace; úvěry, půjčky a finanční výpomoci a emise CP, bezúplatné převody, nepeněžní vklady, delimitace atd. Granty a dotace jsou ještě dále členěny na ty z veřejných rozpočtů, ze zahraniční a ostatní. Nejvíce investic na OŽP je financováno z vlastních zdrojů a rozpočtových prostředků. Z těchto zdrojů je financována více než polovina celkových investic směřujících do oblasti OŽP. Co se týče grantů a dotací, tak zde obsadily první příčku granty a dotace z veřejných rozpočtů. Investice na OŽP jsou také financovány ze zahraničních grantů a dotací. Ve sledovaném období docházelo ke značným výkyvům, co do výše těchto grantů a dotací. Nejvyšší finanční prostředky ze zahraničí byly poskytnuty roku 2005, kdy podpora dosáhla výše 236 mil. Kč. Naopak v posledních sledovaných letech lze vidět značný růst. V posledním sledovaném roce směřovalo do oblasti OŽP více než 3 mld. Kč ze zahraničních zdrojů. Dalšími zdroji jsou úvěry, půjčky a finanční výpomoci. Z těchto zdrojů bylo ve sledovaném období ročně poskytováno 1,5 mld. Kč – 3,1 mld. Kč. Poslední sledované zdroje, tedy emise cenných papírů, bezúplatné převody, nepeněžní vklady, delimitace atd. tvoří nejmenší část finančních zdrojů.

Graf 3.8 Investice na OŽP dle zdrojů financování v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MŽP (2012c), vlastní zpracování

Také dle odvětví ekonomické činnosti investujícího subjektu lze rozlišit investice. Členění ekonomických činností vychází z Klasifikace ekonomických činností CZ-NACE.⁷ V prvních sledovaných letech k největším investorům OŽP patřila odvětví výroby a rozvodu elektřiny, plynu a vody, odvětví dopravy, skladování, pošty a telekomunikace a odvětví ostatní veřejné, sociální a osobní služby. Na OŽP se také významně podílel chemický a farmaceutický průmysl. V roce 2007 zaujímalo první místo odvětví zpracovatelského průmyslu. Podíl investic tohoto odvětví činil až 38 % celkových investic. Avšak hned v následujícím roce bylo toto odvětví z první příčky sesazeno a obsadilo jej odvětví výroby a rozvodu elektřiny, vody a plynu. Roku 2008 představoval zpracovatelský průmysl, jenž se v předchozích letech významně podílel na celkových investicích směřujících na OŽP, pouze 13 % celkového objemu investic na OŽP. Na celkových investicích se tedy v posledních sledovaných letech nejvíce podílí odvětví veřejné správy a obrany a povinného sociálního zabezpečení. Toto odvětví představuje více než 40 % celkových investic. Druhé místo patří odvětví zásobování vodou a činnosti související

⁷ Klasifikace ekonomických činností CZ-NACE je statistickou klasifikací ekonomických činností, jenž je využívána EU. Klasifikace byla vypracována dle mezinárodní statistické klasifikace ekonomických činností. Je tedy srovnatelná s jinými mezinárodními klasifikacemi.

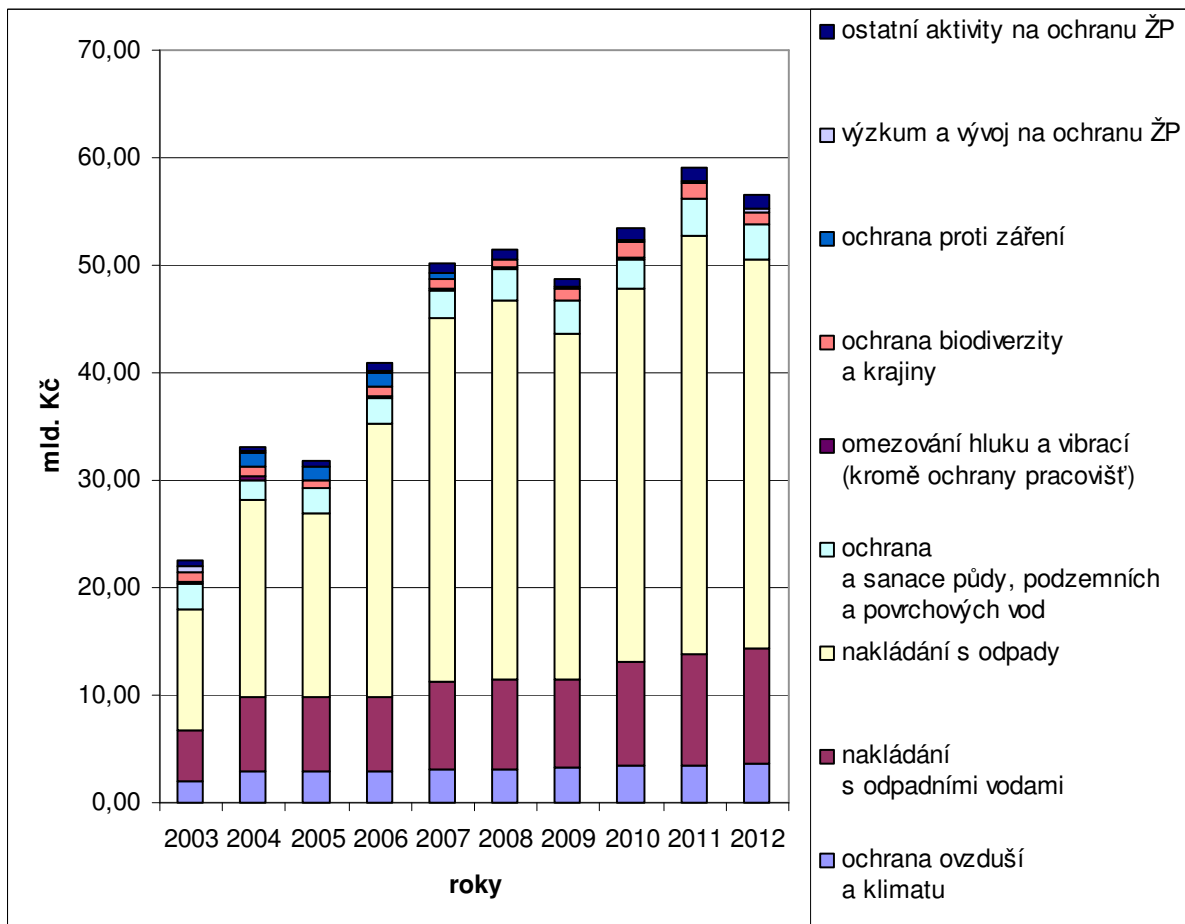
s odpadními vodami, odpady a sanacemi. Další příčky obsazují odvětví výroby a rozvodu elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu a odvětví dopravy a skladování.

3.2.2 Neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí

Neinvestiční náklady na OŽP jsou značně vyšší než investice směřující do této oblasti. V následujícím grafu 3.9 je zachycen vývoj těchto nákladů v ČR v letech 2003 – 2012. Roku 2004 došlo k navýšení neinvestičních nákladů na OŽP o více než 10 mld. Kč, oproti prvnímu sledovanému roku, kdy tyto náklady mírně přesáhly 20 mld. Kč. V následujících dvou letech došlo k ustálení nad 30 mld. Kč. Rozdíl mezi prvním rokem a roky 2004 a 2005 si lze vysvětlit tím, že rok 2003 byl prvním rokem tohoto statistického zjišťování. Respondenti tedy ještě neměli dostatek zkušeností s určováním neinvestičních nákladů. Roku 2006 byla přesažena hranice 40 mld. Kč. Tento výrazný růst v letech 2006 a 2007 byl částečně zapříčiněn zahrnutím veřejného sektoru do tohoto statistického zjišťování. Přesto však hlavním důvodem tohoto růstu bylo výrazné zvýšení vnitřních neinvestičních nákladů v podnikovém sektoru. Patrně toto zvýšení souviselo s růstem cen materiálů a energií, což způsobilo značné výkyvy u celkového objemu vnitřních neinvestičních nákladů. Naopak nárůst mzdových nákladů je po sledované období velmi pozvolný. Roku 2008 představovaly neinvestiční náklady podstatnou část celkových výdajů (cca 70 %). Mezi léty 2011 a 2012 došlo ke snížení sledovaných výdajů zejména z důvodu poklesu výdajů směřujících do oblasti nakládání s odpady. Neinvestiční náklady představují značný podíl na celkových výdajích na OŽP po celé sledované období. Od počátku období, kdy jsou neinvestiční náklady statisticky sledovány, představují více než 60% podíl. Největší objem neinvestičních nákladů bývá vynaložen na spotřebu materiálů a energií a na mzdové prostředky (ČSÚ, 2009).

Více než polovina celkových neinvestičních nákladů směřuje do oblasti nakládání s odpady. Další významnou oblastí je oblast nakládání s odpadními vodami, kde se v posledních letech neinvestiční náklady pohybují okolo 10 mld. Kč ročně. Třetí příčku zaujala oblast ochrany ovzduší a klimatu.

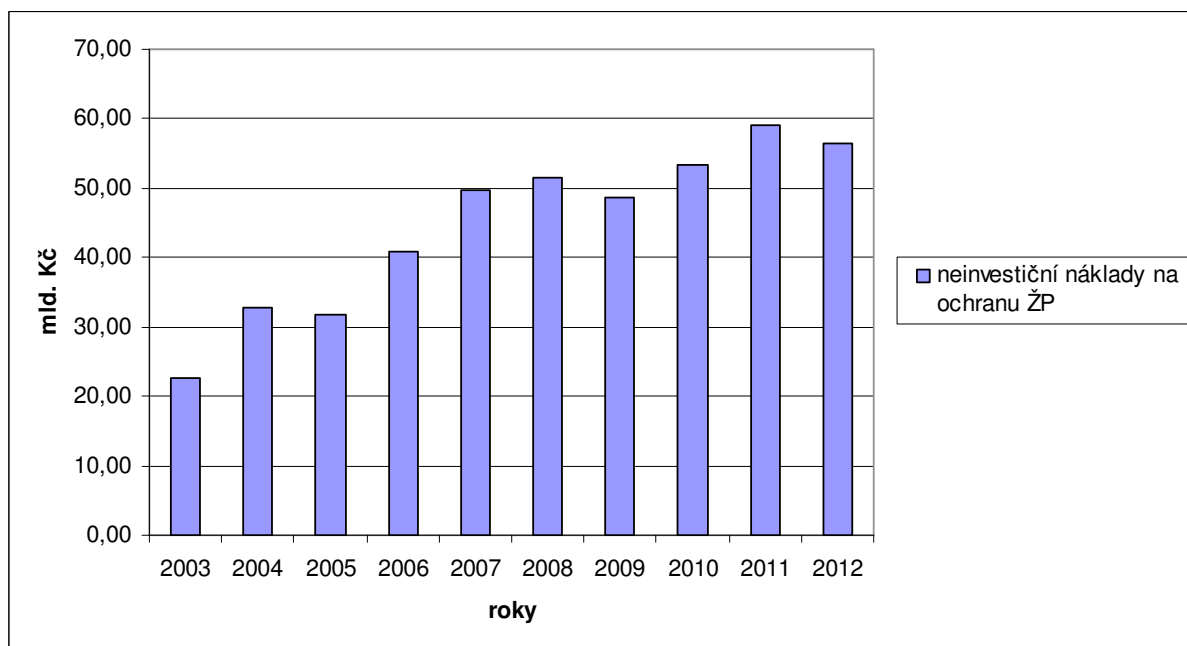
Graf 3.9 Neinvestiční náklady na OŽP dle klasifikace CEPA 2000 v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: MŽP (2012c), vlastní zpracování

Pro větší přehlednost byly celkové neinvestiční náklady zobrazeny v grafu 3.10. Nejvyšších neinvestičních nákladů bylo dosaženo roku 2011, kdy se tyto náklady přiblížily hranici 60 mld. Kč. Naopak nejnižších nákladů v této oblasti bylo dosaženo v prvním sledovaném roce. Příčinou takto nízké hodnoty je však pravděpodobně nedostatek zkušeností respondentů, neboť roku 2003 byly neinvestiční náklady zjišťovány poprvé.

Graf 3.10 Celkové neinvestiční náklady na OŽP v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)



Zdroj: ČSÚ (2013), vlastní zpracování

Neinvestiční náklady lze, taktéž jako investice, hodnotit dle odvětví ekonomické činnosti (CZ-NACE) investujícího subjektu. V prvních sledovaných letech patřila k největším investorům na OŽP odvětví veřejné správy, obrany, sociálního pojištění, dále odvětví zabývající se výrobou a rozvodem elektřiny, plynu a vody. Třetí příčku obsadilo odvětví dopravy, skladování, pošta a telekomunikace. Významně k OŽP přispěl také sektor ostatních veřejných, sociálních a osobních služeb a chemický a farmaceutický průmysl. Roku 2006 nejvíce výdajů na OŽP bylo realizováno v odvětvích výroby a rozvodu elektřiny, plynu a vody a v chemickém a farmaceutickém průmyslu. Chemický a farmaceutický průmysl zaznamenal nárůst o více než 40 %. V roce 2007 investoval nejvíce do OŽP zpracovatelský průmysl, podíl těchto investic vzrostl až na cca 40 % celkových neinvestičních nákladů. Téměř stejné hodnoty podílu tohoto odvětví bylo dosaženo i v roce následujícím. S více než čtvrtinovým podílem následovaly podniky zabývající se odstraňováním odpadních vod a odpadů, čištěním města a sanačními činnostmi. V roce 2009 již odvětví zabývající se zásobováním vodou a činnostmi souvisejících s odpadními vodami, odpady a sanacemi představovaly téměř 50 %. Následoval zpracovatelský průmysl (21 %), veřejná správa a obrana, povinné sociální zabezpečení (18 %). Roku 2010 obsadily první příčky již tradiční odvětví, další pozice patřily odvětví těžby a dobývání, výroby koksu a rafinovaných ropných produktů atd. V posledních

sledovaných letech směřovalo nejvíce finančních prostředků, jako i v předchozích letech, do odvětví zásobování vodou a činností souvisejících s odpadními vodami, odpady a sanacemi. Finanční zdroje putující do těchto odvětví představovaly více než 50 % celkových neinvestičních nákladů. K dalším významným odvětvím patří veřejná správa a obrana, povinné sociální zabezpečení, výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu.

4 Hodnocení efektivity výdajů do oblasti ochrany životního prostředí v ČR

Velikost environmentálních výdajů je významným indikátorem sama o sobě, avšak klíčovou charakteristikou by měla být efektivnost těchto výdajů. K posouzení efektivnosti výdajů na OŽP většina autorů vychází z metodologie 3E, tj. efficiency, effectiveness a economy. Za efektivnost (efficiency) lze považovat schopnost produkovat požadované výsledky při minimálním vynaložení zdrojů. Účinnost (effectiveness) je schopnost produkovat zamýšlené/požadované/očekávané efekty. Pod pojmem hospodárnost (economy) si lze představit požadavek na využití co možná nejmenšího množství zdrojů, které jsou k dosažení zamýšleného/požadovaného výsledku potřeba. Kromě těchto tří principů bývá do hodnocení efektivnosti zahrnuta také účelnost. Jedná se takové použití veřejných výdajů, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů. Tato část práce vychází z publikace „Výdaje obcí na ochranu životního prostředí a jejich efektivnost“ od Jany Soukopové et al. (2011).

4.1 Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů

Hodnocení je procesem, který zkoumá nakládání s veřejnými prostředky s cílem zvýšit hospodárnost tohoto procesu. Hodnocení efektivnosti veřejných environmentálních výdajů patří k nejproblematictějším oblastem veřejné ekonomie. Problémem je konstrukce jednotného ukazatele, který by umožňoval komparovat efektivnost výdajů plynoucích do jednotlivých oblastí ŽP a představoval tedy indikátor, jenž by pomáhal veřejnému sektoru optimálně alokovat finanční prostředky. Dalším problémem je také kvantifikace přínosů jednotlivých veřejných výdajů. Přesto však existuje celá řada ekonomických analýz, které zhodnocují efektivnost v jednotlivých oblastech ŽP.

V mezinárodním měřítku není systematicky prováděno hodnocení efektivnosti environmentálních výdajů. Sledován je pouze objem veřejných výdajů, přesto je však možné nalézt mezi zeměmi rozdíly v monitorování a vykazování. V rámci mezinárodní komparace existují různé případové studie, které jsou však zaměřeny pouze na hodnocení efektivnosti vybrané oblasti OŽP.

Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů je velmi obtížné, zejména v oblasti OŽP. Tento fakt je dán tím, že kvalita ŽP závisí na celé řadě parametrů a je ovlivňována nejrůznějšími faktory. Nelze tedy jednoznačně říci, že mezi zvýšením veřejných výdajů a zvýšením kvality ŽP existuje přímo úměrný vztah. Finanční prostředky slouží pouze jako jeden z nástrojů k ovlivňování kvality ŽP. Navíc pro každou jednotlivou oblast OŽP existuje nepřehledné množství indikátorů, které měří kvalitu dané oblasti.

4.1.1 Metody ekonomické analýzy a jejich využití pro hodnocení výdajů na ochranu životního prostředí

Metody k hodnocení efektivnosti lze rozdělit do 2 skupin. První skupinu tvoří empirické metody, kam lze zařadit pozorování, rozhovor, dotazník, anketu, experiment apod. Druhou skupinu představují metody na zpracovávání získaných údajů (tzv. teoretické metody). Tyto metody lze dále členit na metody kvalitativního a kvantitativního hodnocení. Metody kvalitativního hodnocení spočívají ve zjišťování vzájemných vztahů mezi údaji, které byly získány pomocí indukce⁸ a dedukce⁹, analýzy¹⁰ a syntézy¹¹ a abstrakce¹² a konkretizace. Jedná se o tzv. logické metody. Metody kvantitativního hodnocení vychází z předpokladu, že objektivní realita může být vyjádřena numericky. Metody lze tedy nazývat také matematicko-statistickými metodami.

Klíčovým faktorem k výběru vhodné metody je druh výdajů. Jiný typ metod je používán k hodnocení běžných výdajů a jiné metody slouží pro hodnocení výdajů kapitálových. Výběr metod je ovlivněn také dalšími faktory.

Při výběru metod a nástrojů vhodných pro konkrétní hodnocení je nutno zvážit účel hodnocení, typ intervence a rozsah hodnocení. Není však možné říci, že pro určitý kontext existuje pouze jedna vhodná metoda. Určitým kontextům může náležet více metod, ze kterých je vhodné vybírat. Je nutné taky zhodnotit silné a slabé stránky jednotlivých

⁸ Indukce je myšlenkovým nástrojem, který umožňuje vyvozovat z poznání jedinečných jevů obecnější poznatky.

⁹ Dedukce je myšlenkový proces, v němž z určitých předpokladů logicky odvozujeme závěr.

¹⁰ Analýza spočívá v rozčlenění složité ekonomické skutečnosti na dílčí části, čímž jsou vytvářeny podmínky k poznání jednotlivých částí.

¹¹ Pomocí syntézy lze poznat vnitřní strukturu zkoumaných jevů a vzájemné vazby mezi dílčími součástmi procesu. Jedná se o myšlenkový postup, kdy si na základě stanoveného kritéria vytváříme celistvou představu o dané problematice.

¹² Abstrakce spočívá v oddělení nepodstatných vlastností objektu a vztahů zkoumaného předmětu a vyčlenění podstatných vlastností (Jurečka, Jánošíková, 2009).

metod, proto není vhodné spoléhat pouze na jednu metodu. Kombinací více metod lze dosáhnout lepších výsledků.

Jak již bylo řečeno, metody ekonomické analýzy sloužící k měření efektivnosti veřejných výdajů lze dělit na kvantitativní a kvalitativní. Kvalitativní metody hodnocení efektivnosti veřejných výdajů vycházejí z manažerské vědy. K těmto metodám patří benchmarking¹³, brainstorming¹⁴, SWOT analýza¹⁵ atd. Jedná se spíše o doplňkové metody. Kvantitativní metody se člení na jednokriteriální a vícekriteriální. U jednokriteriálních metod se efektivnost hodnotí dle jediného kritéria, avšak do souhrnného cíle jsou zahrnuty cíle dílčí. Vícekriteriální metody toto sjednocení neprovádí. Tato metoda zahrnuje širší spektrum kritérií. Každá z uvedených metod má své přednosti a nedostatky.

Jednokriteriální metody

Při jednokriteriálním hodnocení environmentálních veřejných výdajů bývá za kritérium nejčastěji zvolen některý z environmentálních indikátorů či poměrových výdajových ukazatelů. Předpokladem jednokriteriálních metod je možnost vztáhnout výstupy k výdajům, které byly vynaloženy k jejich získání a že efekty daného opatření jsou přímo úměrné výši výdajů. V případě výdajů směřujících na OŽP se tento předpoklad stává problematickým, jelikož nelze jednoznačně oddělit výdaje na určitou oblast ŽP a následně hodnotit jejich efektivnost bez toho, aniž bychom zvažovali vliv těchto výdajů na ostatní oblasti ŽP.

K jednokriteriálním metodám patří metody finanční a nákladově-výstupové. Finanční metody byly vyvinuty k hodnocení efektivnosti investic v soukromém sektoru, avšak v modifikované podobě se používají i pro hodnocení veřejných výdajů. Finanční metody se dále člení dle hlediska času na metody statické a dynamické. Statické metody nezohledňují čas a dynamické ano. Mezi statické metody jsou zařazeny průměrný roční

¹³ Benchmarking je jedním z nástrojů strategického managementu. Jedná se o nepřetržitý a systematický proces, kdy jsou porovnávány a měřeny produkty, procesy a metody vlastní organizace s těmi, které byly uznány jako vhodné kandidáty pro toto měření. Cílem je nalezení nejlepšího řešení sloužícího ke zlepšení procesů a postupů.

¹⁴ Brainstorming je metodou volné spontánní diskuze na dané téma. Smyslem je vyprodukovat co nejvíce nápadů a potom posoudit jejich užitečnost.

¹⁵ SWOT analýza je metoda využívaná v marketingu. Základem metody je rozdělení jednotlivých faktorů do čtyř skupin – slabé a silné stránky, hrozby a příležitosti (Soukopová et al., 2011).

výnos, metoda rentability, průměrná procentní výnosnost, prostá doba návratnosti a průměrná doba návratnosti. K dynamickým metodám patří čistá současná hodnota, reálná doba návratnosti, vnitřní výnosové procento a index rentability. Nákladově-výstupovými metodami jsou analýza minimalizace nákladů, analýza nákladů a přínosů, analýza efektivnosti nákladů a analýza užitečnosti nákladů.

Většina výše zmiňovaných jednokriteriálních metod je vhodná k hodnocení environmentálních výdajů, avšak mají řadu omezení, souvisejících s charakterem výdajů. Proto by optimálními metodami hodnocení měly být vícekriteriální metody.

Vícekriteriální metody

V reálném životě nebývají rozhodující situace vyřešeny pouze na základě hodnocení jednoho kritéria, avšak konečné rozhodnutí závisí na posouzení několika kritérií. Vícekriteriální metody tedy spočívají v hodnocení několika, zpravidla navzájem konfliktních kritérií. Řešením je nalezení optimálního vztahu vzhledem k více než jednomu kritériu. Jedná se o tzv. vícekriteriální optimalizaci. Vícekriteriální rozhodovací problémy lze charakterizovat jako množinu variant, množinu hodnotících kritérií a vazby mezi variantami a kritérii. Součástí matematického modelu by měly být také dodatečné informace, které často vypovídají o subjektivních preferencích rozhodujícího.

Jednoduché hodnocení jednotlivých variant umožňuje správné zvolení souboru hodnocených kritérií. Lépe se pracuje s kvantitativními kritérii, avšak k ucelenému hodnocení je potřeba využívat i kvalitativní kritéria. Problémem může být vyjádření jednotlivých kritérií v různých jednotkách a měřících. V tomto případě je důležitá transformace vstupních dat na srovnatelné jednotky. To umožňují různé stupnice a škály. K nejznámějším stupnicím patří nominální, ordinální a kardinální. Nejjednodušší metodou je nominální stupnice, která je založena na operaci shody či neshody. Shoda je označena hodnotou 1, neshoda hodnotou 0. V závěru hodnocení je z jednotlivých projektů vybrán ten, který získal nejvyšší počet jedniček. Nevýhodou této metody je, že nehodnotí preference ani váhy jednotlivých kritérií. Ordinální stupnice je využívána ve dvou formách, a to jako klasifikační stupnice a bodovací stupnice. Klasifikační stupnice je založena na principu, že kvalita hodnoceného kritéria může být ohodnocena v předem stanoveném intervalu (např. 1 – 5). Jako nejlepší je vyhodnocena varianta s nejlepším

průměrným hodnocením. I tato metoda naráží na problém nezohlednění váhy jednotlivých kritérií. Výhodou je však její jednoduchost. Bodovací stupnice je založena na stejném principu jako klasifikační stupnice, avšak rozdílem je širší interval bodů (např. 1 – 10). Nejlepší hodnocení získává varianta s nejvyšším dosaženým počtem bodů. Kardiální číselná stupnice je využívána jako intervalová a poměrová stupnice. Nejčastěji se používá k hodnocení investic.

K vícekritériálním metodám patří metody stanovení vah, vážená bodovací metoda, metody dílčích funkcí užitku, metoda datových obalů (DEA)¹⁶, metoda posuzování vlivů na ŽP (EIA)¹⁷ a další.

4.2 Hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na životní prostředí

Tato část práce je věnována hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na ŽP. Nejprve je pozornost zaměřena na metodiku tohoto hodnocení a poté následuje empirická část. Informace pro tuto část práce byly získány z projektu MŽP „Analýza místních rozpočtů a jejich efektivnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí“, který byl realizován Masarykovou univerzitou (Soukopová et al., 2010). Tento projekt byl uskutečněn v letech 2008 – 2010.

4.2.1 Metodika hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na životní prostředí

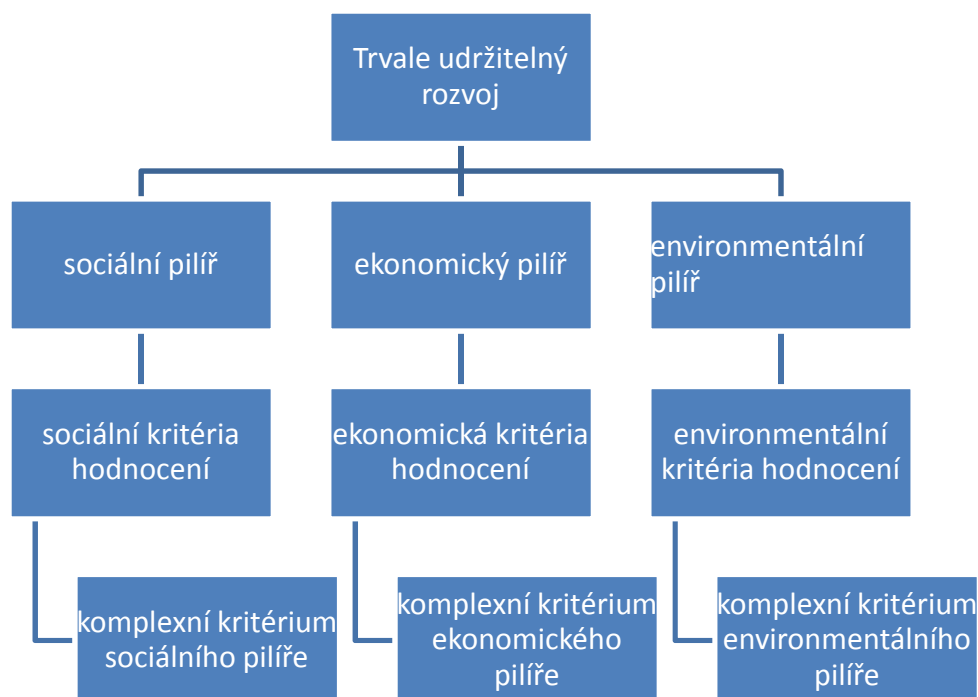
Alokace veřejných výdajů v oblasti OŽP a její zefektivnění patří k aktuálním problémům v oblasti OŽP. Navržená metodika je založena na vícekritériálním hodnocení efektivnosti. Základem hodnocení jsou tři základní pilíře trvalé udržitelnosti – sociální pilíř, ekonomický pilíř a environmentální pilíř. Pro ekonomický pilíř je zásadní přírodní kapitál, jenž je spolu s materiálním, lidským a finančním kapitálem, považován za důležitý prvek ekonomické teorie a praxe. Sociální pilíř je soustředěn na rozvoj lidské osobnosti

¹⁶ Metoda DEA byla vyvinuta k hodnocení technické efektivnosti produkčních jednotek z hlediska velikosti vstupů a výstupů. Vzhledem k nekonečnému množství vstupů a výstupů se jedná o vícekritériální metodu. Cílem je rozdělení zkoumaných objektů na efektivní a neefektivní.

¹⁷ Metoda EIA byla zpracována v USA v 70. letech 20. století. Je založena na čtyřech fázích – předběžné šetření, stanovení rozsahu, zhodnocení dopadů a sepsání požadovaných zpráv (Soukopová et al., 2011).

a sociální sféry. Do rozvoje lidské osobnosti je zahrnuto zvyšování kvality života. Ekologický pilíř je založen na vztahu lidí a přírody. Každý pilíř je posuzován samostatně, přičemž celkové hodnocení je shrnutím všech tří pilířů. Koncepce trvale udržitelného rozvoje zdůrazňuje provázanost mezi jednotlivými pilíři. Udržitelnost tedy znamená zejména harmonii rozvoje ve všech pilířích a vyváženost mezi nimi.

Obrázek 4.1 Metodika hodnocení environmentálních výdajů



Zdroj: Soukopová, Bakoš (2010), vlastní zpracování

Z obrázku 4.1 lze vyčíst, že jsou hodnocena kritéria sociální, ekonomická a environmentální. Sociální kritéria hodnotí zohlednění sociálního aspektu daného výdaje. Ekonomická kritéria zahrnují hodnocení efektivnosti, účinnosti a účelnosti. Součet těchto jednotlivých hodnocení je komplexním kritériem ekonomické efektivnosti. Poslední sledovaná kritéria, tedy environmentální, vycházejí z indikátorů trvale udržitelného rozvoje v dané oblasti OŽP. Souhrnným ukazatelem jednotlivých komplexních kritérií je efektivnost výdajů na OŽP.

Metodika hodnocení běžných výdajů je založena na několika kritériích:

- využití konceptu trvale udržitelného rozvoje,
- využití existujících metodik a analýz,
- dosažitelnost dat,
- multikriteriální hodnocení s využitím vah (kritéria s využitím vah určují důležitost jednotlivých výdajů a oblastí OŽP),
- jednoduchost a komplexnost výstupu.

Metodika je založena na jednoduchých otázkách pro jednotlivé oblasti OŽP. Otázky jsou sestaveny tak, aby byly snadno vyhodnotitelné a k jejich zodpovězení byla potřebná data dostupná. Pro potřeby této metodiky je využito odvětvové a funkční členění dle klasifikace CEPA 2000. Jednotlivé oblasti OŽP jsou zde rozděleny do paragrafů. Toto členění odpovídá členění, které je využíváno MŽP k nejrůznějším analýzám a publikacím.

Postup hodnocení dle této metodiky lze shrnout do čtyř etap. První etapa hodnotí ekonomickou efektivnost. Nejprve je sledováno, zda jsou stanovené cíle naplňovány s minimálními náklady nebo zda je s danými náklady dosaženo maximálních ekologických přínosů. Dále je hodnoceno, do jaké míry daný výdaj místního rozpočtu zabezpečuje zvolený cíl a výsledky. Poté následuje hodnocení účelnosti. Závěr této etapy je tvořen součtem dílčích kritérií. V druhé etapě je efektivnost hodnocena ze sociálního pohledu. Třetí etapa je tvořena hodnocením na základě environmentálních kritérií. A poslední etapa zahrnuje hodnocení celkové efektivnosti.

K výhodám této metodiky patří:

- jednoduchý, stručný a jasný návod k hodnocení finančních prostředků směřujících do oblasti OŽP,
- zahrnuje hodnocení efektivnosti výdajů z pohledu trvale udržitelného rozvoje,
- možnost sledování efektivity v reálném čase (v případě, že jsou data k dispozici),
- hodnocení podává základ pro plánování, rozhodování, jednání o činnostech souvisejících s OŽP,
- optimalizace finančních prostředků vzhledem k cílům a potřebám,
- snížení pravděpodobnosti chybné či neefektivní alokace prostředků.

K samotnému hodnocení efektivnosti běžných výdajů na OŽP byl vytvořen samostatný program ve formátu MS Excel s předdefinovanými funkcemi, vzorci a formátováním. Program využívá propojení 12 listů. Prvním z nich je list „obec“, kde jsou obsaženy základní informace o obci; následuje list „obecné“, který obsahuje informace o vztahu obce k OŽP z pohledu využívaných nástrojů; třetím listem je „vyhodnocení“, zde nejsou zadávána žádná data. Jedná se o výstup metodiky, kde jsou obsaženy informace o efektivnosti běžných výdajů celkem, ale i dle jednotlivých pilířů, oblastí či paragrafů. Dále následují listy jednotlivých oblastí OŽP. Do těchto listů jsou zapisovány odpovědi na předem formulované otázky dle pilířů trvale udržitelného rozvoje. Seznam otázek je k nahlédnutí v příloze 9, byl převzat z publikace „Výdaje obcí na ochranu životního prostředí a jejich efektivnost“, jejíž autorkou je Jana Soukopová et al. (2011). Na tyto otázky odpovídají zástupci obce, nejlépe kompetentní pracovníci Odboru životního prostředí. Posledním listem je list „ostatní“. Program obsahuje otevřené i uzavřené otázky.

Vyhodnocení efektivnosti je rozděleno do dvou větví, nejprve se hodnotí obecný ekologický pilíř, kde nejsou rozlišovány jednotlivé oblasti. Jde o hodnocení bez použití vah. Druhou větev tvoří hodnocení jednotlivých pilířů trvale udržitelného rozvoje a hodnocení reálnosti plánování ve všech oblastech OŽP. Tento aparát umožňuje zohlednit specifickou jednotlivých měst v jejich prioritách, cílech a skladbě výdajů. Dále byly pro každý pilíř sestaveny již zmiňované okruhy otázek, které souvisí s daným pilířem. Tyto sady otázek obsahují různý počet otázek, tím pádem i různý maximální počet bodů, které lze získat. Počet přidělených bodů za odpověď závisí na charakteru odpovědi. Získané body jsou dále váženy, aby nedocházelo ke zkreslování výsledků. Maximálně lze získat 100 bodů. Za každý pilíř lze získat 30 bodů. Zbývajících 10 bodů lze získat za reálnost plánování.

4.2.2 Empirická část – hodnocení efektivnosti běžných výdajů obce Orlové na životní prostředí

K hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na ŽP byla zvolena obec Orlová. Vstupní data pro tuto část práce byla získána ze specializovaného informačního portálu MONITOR, který je spravován MF ČR. Díky tomuto portálu má veřejnost přístup k rozpočtovým a účetním informacím na všech úrovních státní správy a samosprávy. Informace pocházejí ze systému Státní pokladny a Centrálního systému účetních informací. Efektivnost běžných výdajů na OŽP je hodnocena za rok 2012.

Orlová leží v okrese Karviná v Moravskoslezském kraji. Katastrální výměra je 2 466,91 ha a žije zde téměř 31 000 obyvatel. Orlová je městem s rozšířenou působností, dále spravuje Petřvald, Dolní Lutyni a Doubravu.

Co se týče zastoupení průmyslu, zásadní změna souvisela s počátkem dolování již v 19. století. Kromě vznikajících těžebních provozů zde vyrůstaly také typické havířské kolonie. První pokusy o těžbu uhlí byly zahájeny v roce 1817. Po více než 30 letech bylo na území Orlové již 16 uhelných jam. Zásadní význam pro další rozvoj těžby znamenalo dokončení Košicko-Bohumínské dráhy v roce 1869. Průmyslový rozvoj s sebou nesl rozmach společenský i kulturní. Avšak bezprostředně po 2. světové válce se stále rozšiřující těžba uhlí začala velmi negativně projevovat důlními škodami na domech a architektuře. Situace byla natolik závažná, že se uvažovalo o úplné likvidaci Orlové. Významný zlom nastal roku 1989, kdy se změnila jednostranná průmyslová orientace a struktura zaměstnanosti města, která do té doby směřovala k hornictví.

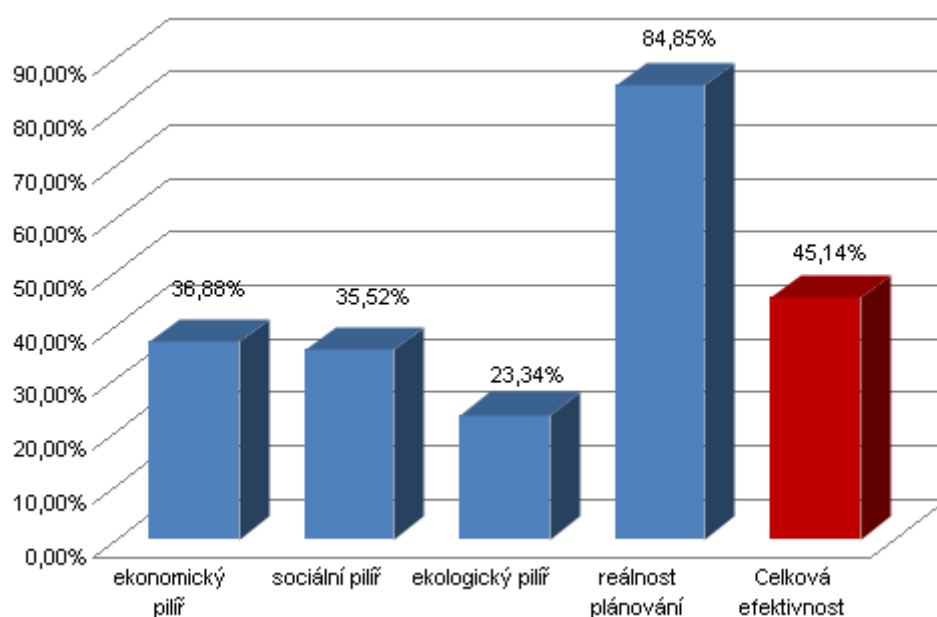
Ve sledovaném roce 2012 představovaly skutečné celkové příjmy obce 485 260 tis. Kč, skutečné celkové výdaje činily 514 486,55 tis. Kč, z toho 397 568 tis. Kč tvořily běžné výdaje a zbývajících 116 918,55 tis. Kč byly kapitálové výdaje. Z těchto skutečných celkových výdajů bylo na OŽP skutečně využito 51 086 tis. Kč.

Po zadání veškerých vstupních dat, získaných z výše zmiňovaného informačního portálu a odpovědí, které byly zodpovězeny kompetentní osobou z Odboru životního prostředí města Orlové, byly pomocí softwaru v MS Excel získány následující výsledky. V některých oblastech OŽP byly uváděny pouze celkové výdaje, jež směřovaly do jednotlivých oblastí, nikoliv konkrétní paragrafy. V případě tohoto hodnocení nebyla

k dispozici data za tyto oblasti: ochrana půdy a podzemních vod, redukce působení fyzikálních faktorů, správa v OŽP a ostatní činnosti v ekologii.

Efektivnost všech pilířů a celková efektivnost běžných výdajů na OŽP v Orlové v roce 2012 je zachycena v grafu 4.1. Výsledky hodnocení poskytují informace o tom, které činnosti jsou z hodnoceného úhlu pohledu v rámci dané oblasti nejvíce efektivní.

Graf 4.1 Efektivnost všech pilířů a celková efektivnost běžných výdajů na OŽP v Orlové v roce 2012 (%)

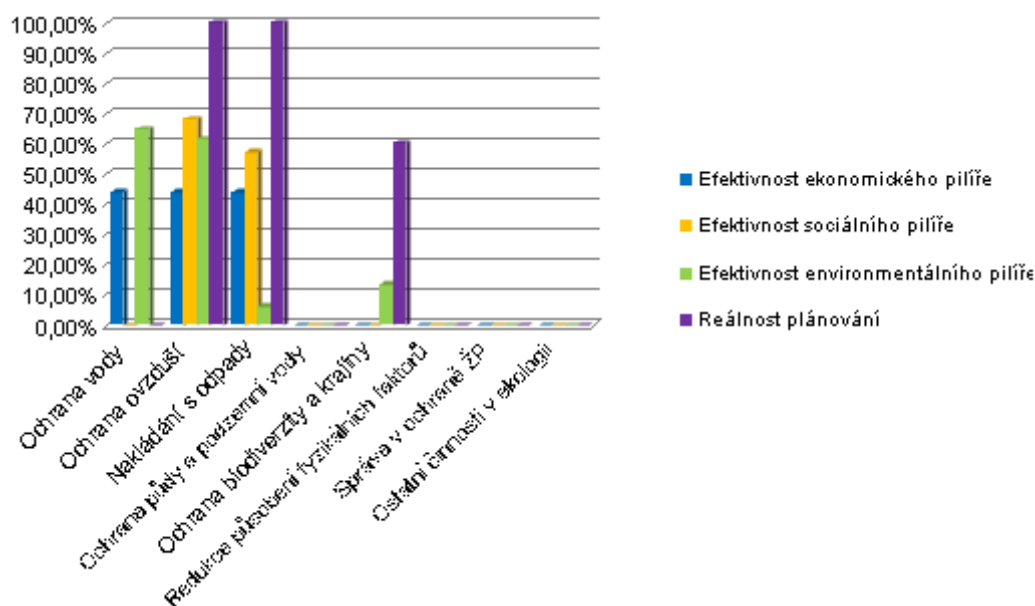


Zdroj: MF ČR (2014), vlastní výpočet

Nejefektivnější oblastí je tedy reálnost plánování (sestavování rozpočtu), kde bylo dosaženo cca 85 % shody, tzn., že plánované a skutečné výdaje směřující na OŽP v Orlové byly ve sledovaném roce téměř shodné. Z tří hodnocených pilířů trvale udržitelného rozvoje dopadl nejlépe ekonomický pilíř, jenž je efektivní z více než 36 %. Obdobného výsledku bylo dosaženo u sociálního pilíře. Efektivnost ekologického pilíře byla naměřena ve výši 23,34 %. Celková efektivnost běžných výdajů na OŽP v Orlové představovala v roce 2012 více než 45 %. Jedná se o součet efektivností všech tří pilířů trvale udržitelného rozvoje a reálnosti plánování. Dosažené součty jsou dále váženy s ohledem na existenci hodnocení obecného environmentálního pilíře. Hodnota konečné efektivnosti je získána metodou váženého součtu efektivností pilířů a reálnosti plánování a váženého součtu bodů obecného environmentálního pilíře.

Co se týče hodnocení efektivity v jednotlivých oblastech OŽP, výsledky jsou zobrazeny v grafu 4.2. Výsledky však mohou být mírně zkresleny z důvodu občasného nerozlišování jednotlivých paragrafů. V některých oblastech OŽP byly uváděny pouze celkové výdaje, jež směřovaly do jednotlivých oblastí, nikoliv konkrétní paragrafy.

Graf 4.2 Hodnocení efektivity běžných výdajů v jednotlivých oblastech OŽP v Orlové v roce 2012 (%)



Zdroj: MF ČR (2014), vlastní výpočet

Po shlednutí grafu 4.2 lze říci, že reálnost plánování byla v oblasti ochrany ovzduší a oblasti nakládání s odpady 100%. V oblasti ochrany biodiverzity a krajiny byla reálnost plánování vyhodnocena jako více než 60%. V oblasti ochrany vody byl jako nejvíce efektivní vyhodnocen environmentální pilíř, kdy efektivnost dosáhla výše 65 %. Následovala efektivnost ekonomického pilíře, kde bylo dosaženo hodnoty 44 %. Efektivnost sociálního pilíře byla naměřena jako nulová. V oblasti ochrany ovzduší byl nejefektivnější sociální pilíř, jehož efektivnost představovala téměř 70 %. Následoval environmentální pilíř s více než 60% efektivností a poté efektivnost ekonomického pilíře ve výši 44 %. Celková efektivnost v této oblasti byla vyhodnocena jako 62,2%. U oblasti nakládání s opady činila celková efektivnost více než 40 %. Nejefektivnější byl sociální pilíř, kde efektivnost byla téměř 60%. U environmentálního pilíře byla efektivnost vyhodnocena jako nízká, její výše dosáhla pouhých 6,33 %. V oblasti ochrany biodiverzity a krajiny byly k dispozici pouze informace k reálnosti plánování a environmentálnímu

pilíři. Na základě vyhodnocení dle prováděné metodiky byla efektivnost u reálnosti plánování ve výši 60,35 %. Efektivnost environmentálního pilíře byla 13,33 % a celková efektivnost dosáhla hodnoty 10 %.

Co se týče podílů jednotlivých oblastí OŽP na celkových výdajích na OŽP, výsledky jsou následující: na základě dostupných dat směřuje největší objem finančních prostředků do oblasti nakládání s odpady. Dalšími významnými oblastmi jsou ochrana biodiverzity a krajiny a ochrana ovzduší.

Závěrem lze říci, že výše celkové efektivnosti výdajů na OŽP v Orlové v roce 2012 není nijak vysoká. Avšak, jak již bylo několikrát řečeno, hodnocení efektivnosti veřejných výdajů, zejména v oblasti OŽP, je značně problematické. Výsledky hodnocení efektivnosti dle zvolené metodiky mohly být ovlivněny také ne vždy jednoznačnými odpověďmi pracovníků Odboru životního prostředí Městského úřadu Orlová. Některé otázky byly ponechány bez odpovědi. Ke zkreslení výsledků mohlo dojít také vlivem nerozlišování členění výdajů na jednotlivé paragrafy, ale pouze na jednotlivé oblasti OŽP. Přesto však výsledek napovídá, že město Orlová má jisté mezery v efektivnosti vynakládaných výdajů do oblasti OŽP. Vyvstává tedy otázka, jak zvýšit efektivnost výdajů směřujících na OŽP? Jedním z doporučení je zahrnout do rozhodování o investicích a neinvestičních nákladech také časové hledisko. Je zapotřebí zvážit, zda se vyplatí zrealizovat daný projekt za delší časové období a zda odložení realizace nyní nezpůsobí daleko vyšší náklady v budoucnu. Také je nutné zhodnotit možnost nevratných změn na ŽP. V případě, že by se ukázalo, že hrozí významné nevratné změny v ŽP, bylo by zapotřebí krátkodobě výrazně zvýšit státní podpory.

5 Závěr

V posledních desetiletích narůstá význam OŽP. Této oblasti je přikládána stále větší důležitost, jelikož zvyšování kvality života lidí a uchování živočišných a rostlinných druhů patří k prioritám dnešní společnosti. OŽP se zabývá EP. Jedná se o souhrn vládních opatření, jejichž cílem je zvyšování kvality ŽP nebo předcházet dalšímu poškozování ŽP. Cílem práce bylo zhodnotit veřejné i celkové výdaje na OŽP a zjistit efektivnost veřejných výdajů dané obce na OŽP.

První stěžejní kapitola byla soustředěna na teoretická východiska EP. V rámci ekonomie ŽP existují různé myšlenkové směry, jejichž vysvětlení environmentálních problémů a doporučení ke zlepšení stavu ŽP se liší. K myšlenkovým směrům v ekonomii ŽP patří neoklasická environmentální ekonomie, nová institucionální ekonomie, ekologická ekonomie, institucionální ekologická ekonomie a tržní přístupy k OŽP. Neoklasikové jako první představili ucelenou teorii, která objasňuje příčiny poškozování ŽP. Ke znehodnocování ŽP dochází prostřednictvím tržních selhání. Za řešení považují neoklasikové veřejnou EP, zejména v podobě uvalení daní na znečišťovatele. Díky tomuto myšlenkovému směru bylo rozšířeno využívání ekonomických nástrojů. Druhý myšlenkový směr, tedy nová institucionální ekonomie, vychází ze stejného vymezení problémů, avšak nástroje jsou rozšířeny o bilaterální vyjednávání mezi znečišťovatelem a poškozeným. Ekologická ekonomie vznikla jako kritická alternativa vůči neoklasické environmentální ekonomii. Dle tohoto myšlenkového směru dochází k degradaci ŽP dochází nejen v důsledku tržních selhání, ale také individuálně motivovaným jednáním člověka a jeho přístupem k přírodě. Řešením je neselhávající vláda, která je schopna uplatňovat udržitelnou EP. Na tento myšlenkový směr navázala institucionální ekologická ekonomie, kdy je zdůrazňován význam institucí pro správu přírodních zdrojů. Institucionální ekologická ekonomie považuje za příčinu poškozování ŽP nevhodně nastavené instituce, motivující jednotlivce k vyčerpávání přírodních zdrojů. K tržním přístupům k OŽP patří rakouská ekonomie ŽP, která klade důraz na svobodný trh a svobodné podnikání lidí, bez zásahu státu a tržní environmentalismus, který se zaměřuje na roli vlastnických práv v OŽP a akceptuje širší úlohu státu. Oba tyto přístupy se vzájemně propojují a dochází k obdobným závěrům. Pojetí tržních přístupů je naprosto odlišné oproti předchozím myšlenkovým směrům.

K subjektům, které se podílejí na tvorbě environmentálních konceptů, zákonů či opatření patří stát a jeho instituce, politické strany a nestátní subjekty. Mezi subjekty státu patří parlament, vláda, ministerstva, vládní agentury, byrokracie, policie a armáda. Co se týče nestátních subjektů, jsou zde zahrnuty veřejné zájmové skupiny, komerční, výrobní, obchodní a jiné organizace, mezinárodní organizace a masmédia a internet.

K naplňování cílů EP je využívána celá škála nástrojů. Výběr vhodných nástrojů je z mnoha důvodů obtížný, jelikož se jednotlivé instrumenty mohou vzájemně doplňovat nebo naopak působit protichůdně. Obecně je k řešení environmentálních problémů upřednostňován nástrojový mix., tj. uplatňování nástrojů, které se vzájemně doplňují. Nástroje lze členit dle formy stimulace na nástroje pozitivní, které usměrňují činnosti ekonomických subjektů tak, aby nedocházelo k poškozování ŽP a negativní stimulace, které se vztahují k již vzniklému poškození ŽP. Dle míry direktivnosti rozlišujeme nástroje administrativní, ekonomické a dobrovolné (doplňkové). Administrativní jsou založeny na donucovací pravomoci orgánů státní správy. Patří sem příkazy, zákazy, normy, standardy apod. Ekonomické nástroje jsou založeny na tržně orientovaném přístupu. Hlavním znakem těchto nástrojů je využívání cenového mechanismu k regulaci ekonomických aktivit. Typickými příklady jsou daně, poplatky, zálohy, subvence či dotace. Dobrovolné nástroje vycházejí z iniciativy jednotlivců a firem, jež pozitivně motivují organizace k odpovědnému přístupu k OŽP.

Vhodnost zvolených nástrojů bývá posuzována na základě mnoha metodik. Pro tuto práci bylo zvoleno hodnocení ekonomických nástrojů EP dle OECD. Hodnocenými kategoriemi jsou environmentální účinnost, ekonomická efektivnost, administrativní a vyvolané náklady, příjmy, širší ekonomické efekty, „měkké efekty“ a dynamické efekty a inovace. Z výše uvedených hodnocených kritérií vyplývá řada problematických aspektů, mezi něž patří neexistence jednotného kritéria, nedostatek času, dat a finančních prostředků k realizaci hodnocení atd.

Na projekty vedoucí ke zlepšování kvality ŽP je zapotřebí zajistit finanční prostředky. V ČR je OŽP financována z národních programů, fondů a programů EU, daní a poplatků. Prostřednictvím vyhlášených národních programů jsou finance poskytovány ze státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí ČR. Fondů a programů EU existuje celá řada. K nejvýznamnějším programům patří Finanční mechanismus Evropského

hospodářského prostou a Norského finančního mechanismu, komunitární program LIFE+, operační programy „Přeshraniční spolupráce“ a další. Ekologické daně jsou klasickými spotřebními daněmi. Hlavní funkce těchto daní je fiskální, avšak přínos by se měl projevit také na zlepšení ŽP. Poplatky jsou povinnými platbami, které vyplývají ze zákonů k OŽP.

Druhá stěžejní kapitola se věnovala výdajům na OŽP. K nejrozšířenějším a nejčastěji užívaným ukazatelům péče o ŽP patří výdaje na OŽP. Tyto výdaje odráží úroveň ekonomického rozvoje dané země a zároveň i účinnost legislativních předpisů souvisejících s OŽP. Environmentálními výdaji jsou výdaje na činnosti, které směřují k prevenci a odstraňování škod na ŽP. Výdaje na OŽP členíme na výdaje veřejného a soukromého sektoru. Veřejné výdaje jsou financovány z centrálních zdrojů a územních rozpočtů. Po celé sledované období (2003 – 2012) měl vývoj veřejných výdajů na OŽP, i přes určité výkyvy, rostoucí tendenci. Tento trend vychází ze zvyšujících se výdajů územních rozpočtů, které mají dominantní postavení co do objemu výdajů na OŽP. Podíl výdajů územních rozpočtů se pohybuje okolo 60 – 70 % na celkových veřejných výdajích na OŽP. Je však potřeba připomenout, že jsou zde zahrnuty také transfery ze státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí ČR. K růstu veřejných výdajů na OŽP také značně přispívá zapojení fondů EU do financování jakýchkoliv aktivit souvisejících s OŽP.

Co se týče podílu objemu environmentálních výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu, lze říci, že až na výjimku v roce 2008, dochází k jeho zvyšování. V letech 2006 a 2007 bylo dosaženo rapidního růstu. Toto významné zvýšení bylo zapříčiněno přílivem značných finančních zdrojů poskytnutých ze strukturálních fondů EU. Pokles v roce 2008 lze zdůvodnit převodem finančních prostředků do nově připravených programů v oblasti OŽP. V posledních letech představovaly výdaje na OŽP cca 1,7 % celkových výdajů státního rozpočtu. Stále rostoucí trend environmentálních výdajů poukazuje na zvyšující se důležitost oblasti OŽP v ČR.

Výdaje na OŽP lze rozdělit do 9 skupin dle oblasti jejich účinnosti. Toto členění odpovídá nejznámější a nejužívanější klasifikaci CEPA 2000, která je zpracovávána Statistickým úřadem Evropského společenství a OECD. Nejvíce finančních prostředků je v ČR soustředěno na ochranu vody, nakládání s opady a ochranu biodiverzity a krajiny. Výdaje plynoucí do těchto oblastí představují více než 75 % celkových veřejných výdajů na OŽP.

Celkové výdaje na OŽP jsou tvořeny investicemi a neinvestičními náklady, které vydávají ekonomické subjekty. K těmto subjektům patří jak soukromé podniky, tak i veřejná správa. Investičními výdaji jsou výdaje vynakládané jednorázově na pořízení dlouhodobého hmotného majetku, které se vztahují k veškerým činnostem na OŽP. Nejvíce finančních prostředků bývá v posledních letech investováno do oblasti ochrany ovzduší a klimatu, která patří k prioritním oblastem. Převážnými zdroji financování byly vlastní zdroje a rozpočtové prostředky. K dalším zdrojům patří granty a dotace, úvěry, půjčky, finanční výpomoci, emise cenných papírů apod. Mezi roky 2003 – 2012 se výše investic pohybovala okolo 20 mld. Kč. Za neinvestiční náklady na OŽP jsou považovány běžné provozní výdaje, které se během sledovaného období více než zdvojnásobily. Největší objem těchto výdajů je obvykle vynaložen na spotřebu energií a materiálů a mzdové prostředky. V delším časovém horizontu dochází k růstu objemu celkových výdajů do oblasti OŽP. Tato rostoucí tendence je důsledkem zvyšujících se neinvestičních nákladů, které představují více než 60% podíl na celkových nákladech na OŽP. Dominantní zastoupení neinvestičních nákladů na celkových výdajích na OŽP lze zdůvodnit tím, že investiční boom, který následoval po roce 1990 již pominul a nyní již pouze rostou neinvestiční náklady, které souvisejí s provozem pořízeného majetku.

Důležitým ukazatelem k posouzení úrovně výdajů na OŽP je jejich poměr k výkonu ekonomiky, který je měřen HDP. Podíl celkových výdajů na OŽP na HDP v ČR se v posledních letech pohybuje okolo 2 %. Oblast OŽP si stabilně udržovala svou důležitost, přestože se česká ekonomika nacházela v recesi.

V poslední stěžejní kapitole byla pozornost věnována hodnocení efektivnosti výdajů do oblasti OŽP v ČR. Velikost environmentálních výdajů je významným indikátorem sama o sobě, avšak klíčovou charakteristikou by měla být efektivnost těchto výdajů. Hodnocení efektivnosti environmentálních výdajů patří k nejproblematictějším oblastem veřejné ekonomie. Tento fakt je dán tím, že kvalita ŽP závisí na celé řadě parametrů a je ovlivňována nejrůznějšími faktory. Nelze tedy jednoznačně říci, zda mezi zvýšením veřejných výdajů a zvýšením kvality ŽP existuje přímo úměrný vztah. Dalším problémem je konstrukce jednotného ukazatele či kvantifikace přínosů jednotlivých veřejných výdajů.

Co se týče výběru vhodné metody k hodnocení výdajů na OŽP, je klíčovým faktorem druh výdajů. Záleží, zda se jedná o hodnocení běžných výdajů či kapitálových. Dále je při výběru metody a nástrojů vhodných k hodnocení nutno zvážit účel hodnocení, typ intervence, rozsah hodnocení atd. Metody sloužící k hodnocení efektivnosti veřejných výdajů lze dělit na kvantitativní a kvalitativní.

V práci byla pozornost soustředěna na hodnocení efektivnosti běžných výdajů obcí na ŽP. Metodika hodnocení vychází z projektu MŽP „Analýza místních rozpočtů a jejich efektivnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí“. Zvolená metodika je založena na vícekritériálním hodnocení, kdy jsou posuzovány tři základní pilíře trvalé udržitelnosti (sociální, ekonomický a environmentální pilíř). Dále metodika využívá již existující metodiky a analýzy a je založena na jednoduchosti a komplexnosti výstupu atd. K samotnému hodnocení efektivnosti běžných výdajů byl vytvořen program v MS Excel, kde jsou předdefinované vzorce, funkce a formátování. Hodnocení je založeno na jednoduchých otázkách pro jednotlivé oblasti OŽP.

Pro hodnocení efektivnosti běžných výdajů byla zvolena obec Orlová, která leží v okrese Karviná v Moravskoslezském kraji. Tato obec byla již od 19. století zasažena těžbou uhlí, která se postupem času začala negativně projevovat důlními škodami na domech a architektuře. Významný zlom nastal v roce 1989, kdy se změnila jednostranná průmyslová orientace a struktura zaměstnanosti města, která do té doby směřovala k hornictví. Po zadání veškerých vstupních dat za rok 2012 a otázek zodpovězených pracovníkem Odboru životního prostředí Městského úřadu Orlová, byly pomocí softwaru získány výsledky. Nejefektivnější oblastí byla reálnost plánování, tedy sestavování rozpočtu, kdy bylo dosaženo cca 85 % shody. Z tří hodnocených pilířů trvale udržitelného rozvoje dopadl nejlépe ekonomický pilíř, který byl efektivní z více než 36 %. Celková efektivnost běžných výdajů na OŽP představovala více než 45 %. Na základě dostupných dat směřuje největší objem finančních prostředků do oblasti nakládání s odpady. Dalšími významnými oblastmi jsou ochrana biodiverzity a krajiny a ochrana ovzduší. Výsledky však mohou být mírně zkresleny z důvodu občasného nerozlišování jednotlivých paragrafů dle klasifikace CEPA 2000 a taky ne vždy jednoznačnými odpověďmi pracovníků Odboru životního prostředí Městského úřadu Orlová. Některé otázky byly ponechány bez odpovědi. I přes možné zkreslení, výsledek napovídá, že město Orlová má jisté mezery v efektivnosti vynakládaných výdajů do oblasti OŽP. Vystává tedy otázka, jak zvýšit

efektivnost výdajů směřujících na OŽP? Jedním z doporučení je zahrnout do rozhodování o investicích a neinvestičních nákladech také časové hledisko. Je zapotřebí zvážit, zda se vyplatí zrealizovat daný projekt za delší časové období a zda odložení realizace nyní nezpůsobí daleko vyšší náklady v budoucnu. Také je nutné zhodnotit možnost nevratných změn v životním prostředí. V případě, že by se ukázalo, že hrozí významné nevratné změny v životním prostředí, bylo by zapotřebí krátkodobě výrazně zvýšit státní podporu do oblasti ŽP.

Závěrem lze říci, že EP v ČR je stále významnější. Do oblasti OŽP plynou značné objemy finančních prostředků, což vypovídá o důležitosti EP. K prioritním oblastem OŽP v ČR patří řešení problematiky změny klimatu a zajištění čistoty ovzduší, ochrana přírody a krajiny, nakládání s odpady a prosazování udržitelné výroby a spotřeby, společně s podporou environmentálních technologií. Podstatná však není jen výše těchto výdajů na OŽP, ale jejich efektivnost.

Seznam použité literatury

Tištěné publikace:

COMMON, Michael a Sigrid STAGL, 2005. *Ecological Economics: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, ISBN 9780521016704.

HÁJEK, Miroslav, 2000. *Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J.E. Purkyně, ISBN 80-7044-314-6.

JÍLKOVÁ, Jiřina, 2003. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, ISBN 80-86684-04-0.

JÍLKOVÁ, Jiřina a Jan PAVEL, 2006. *Hodnocení efektivnosti veřejných výdajů na ochranu životního prostředí*. PRAHA: IREAS.

JUREČKA, Václav a Ivana JÁNOŠÍKOVÁ, 2009. *Mikroekonomie – učební text pro bakalářské studium*. Ostrava: VŠB-TUO, Ekonomická fakulta, ISBN 978-80-248-0910-6.

KLIKOVÁ, Christiana, Igor KOTLÁN a kol., 2012. *Hospodářská politika*. 3. vydání, Ostrava: Sokrates, ISBN 978-80-86572-76-5.

LISA, ALEŠ a Lubomír PÁNA, 2012. *Environmentální politika*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, ISBN 978-80-87472-16-3.

MEZŘICKÝ, Václav, 2005. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, ISBN 80-7367-003-8.

SLAVÍKOVÁ, Lenka a Eliška VEJCHODSKÁ et al., 2012. *Ekonomie životního prostředí – teorie a politika*. Praha: Alfa, ISBN 978-80-87197-45-5.

SOUKOPOVÁ, Jana a Eduard BAKOŠ, 2010. *Analýza efektivnosti výdajů obcí ČR na životní prostředí – případová studie pro odpadové hospodářství*. Studia Oecologica, Ústí

nad Labem: Univerzita J.E.Purkyně, Fakulta životního prostředí, 2010/Iv,1/210,s.37-46, ISSN 1802-212X.

SOUKOPOVÁ, Jana et al., 2011. *Výdaje obcí na ochranu životního prostředí a jejich efektivnost*. Brno: Littera, ISBN 978-80-85763-60-7.

ŠTĚPÁNEK, Zdeněk, 1997. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, ISBN 80-7067-737-6.

TOŠOVSKÁ, Eva, 2004. *Právní a ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Vysoká škola veřejné správy a mezinárodních vztahů, ISBN 80-86855-03-1.

VLČKOVÁ, Jitka et al., 2008. *Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu*. Praha: Institut pro strukturální politiku, o.p.s., ISBN 978-80-86684-49-9.

Internetové zdroje:

CENIA, 2012. *Politika životního prostředí* [online]. CENIA, 2012 [cit. 10.5.2013]. Dostupné z: <http://www1.cenia.cz/www/environmentalni-ekonomika/politika-zp>

CENIA, 2013. *Financování ochrany životního prostředí* [online]. CENIA, 16.10.2013 [cit. 10.2.2014]. Dostupné z: <http://issar.cenia.cz/issar/page.php?id=1543>

ČSÚ, 2009. *Vývoj indikátorů v oblasti výdajů na ochranu životního prostředí* [online]. ČSÚ, 20.1.2009 [cit. 10.2.2014]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/2009-08>

ČSÚ, 2013. *Výdaje na ochranu životního prostředí 2012* [online]. ČSÚ, 30.9.2013 [cit. 10.2.2014]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/2005-13>

HUPPES, Gjalt, 2001. *Environmental Policy Instruments in a New Era* [online]. Econstor, 2001 [cit. 26. 4. 2013]. Dostupné z: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/49570/1/322766818.pdf>

KRUMPOVÁ, Eva, 2006. *Výdaje na ochranu životního prostředí v ČR – sběr dat* [online].
ČSÚ, 2006 [cit. 9. 2. 2014]. Dostupné z:
panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c3/krumpova.pdf

MFČR, 2014. *Aplikace MONITOR – obec Orlová* [online databáze]. MFČR, 2014
[cit. 20.3.2014]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/obce/detail/00297577>

MFČR, 2013. *Plnění státního rozpočtu* [online]. MFČR, 2013 [cit. 10.2.2014]. Dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu>

MŽP, 2012a. *Environmentální politika a nástroje* [online]. MŽP, 2012 [cit. 6. 5. 2013].
Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/environmentalni_politika_nastroje

MŽP, 2012b. *Financování ochrany životního prostředí* [online]. MŽP, 2012
[cit. 26. 1. 2014]. Dostupné z:
http://www.mzp.cz/cz/financovani_ochrana_zivotni_prostredi

MŽP, 2012c. *Statistická ročenka životního prostředí* [online]. MŽP, 2012
[cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z:
http://www.mzp.cz/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publikace

MŽP, 2012d. *Zprávy o stavu životního prostředí* [online]. MŽP, 2012 [cit. 12. 2. 2014].
Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace

SOUKOPOVÁ, Jana et al., 2010. *Analýza místních rozpočtů a jejich efektivnost ve vztahu k ochraně životního prostředí* [online]. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Katedra veřejné ekonomie, 2010 [cit. 7. 3. 2014]. Dostupné z:
<http://amr.webnode.cz/>

VLÁDA, 2010. *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. Vláda, 4.8.2010
[cit. 12. 2. 2014]. Dostupné z:
<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove-prohlaseni-vlady.pdf>

VLÁDA, 2014. *Programové prohlášení vlády České republiky* [online]. Vláda, 14.2.2014 [cit. 22. 2. 2014]. Dostupné z:
<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

Seznam zkratk

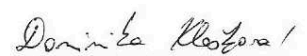
EP	–	environmentální politika
MF ČR	–	Ministerstvo financí České republiky
MŽP	–	Ministerstvo životního prostředí
OŽP	–	ochrana životního prostředí
ŽP	–	životní prostředí

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucí diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 25. dubna 2014


.....
Dominika Klačková

Seznam příloh

Příloha 1 Vývoj objemu environmentálních výdajů z jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

Příloha 2 Funkční členění rozpočtové skladby dle klasifikace CEPA 2000

Příloha 3 Celkové výdaje na ochranu životního prostředí v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

Příloha 4 Meziroční tempa růstu v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí v ČR v letech 2003 – 2012 (%)

Příloha 5 Podíl celkových výdajů na ochranu životního prostředí na HDP v ČR v letech 2003 – 2012 (%)

Příloha 6 Investice dle klasifikace CEPA 2000 v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

Příloha 7 Investice na ochranu životního prostředí dle zdrojů financování v ČR v letech 2003 - 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

Příloha 8 Neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí dle klasifikace CEPA 2000 v ČR v letech 2003 – 2012 (mld. Kč, běžné ceny)

Příloha 9 Přehled otázek a odpovědí metodiky hodnocení efektivnosti výdajů obcí na životní prostředí